



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.006.01.2017
P/17/113

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 55 11, F +48 22 444 57 73
krr@nlk.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/113 – Zapewnienie systemu informatycznego do prawidłowej realizacji płatności bezpośrednich dla rolników
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Andrzej Kojtych, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/33/2017 z dnia 3 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1–2) 2. Maciej Mierzejewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/34/2017 z dnia 3 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3–4) 3. Joanna Szulowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/36/2017 z dnia 3 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 5–6) 4. Izabela Piotrowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/35/2017 z dnia 3 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 7–8)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie, ul. Poleczki 33, 02–822 Warszawa (dalej ARIMR lub Agencja)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Fajger, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, od 2 listopada 2017 r., p. o. Prezesa od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r. Dariusz Golec, p. o. Prezesa od 2 marca 2017 r. do 31 lipca 2017 r., Daniel Obajtek, Prezes od 13 stycznia 2016 r., od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r. – p. o. Prezesa. Andrzej Gross, Prezes od 25 lutego 2013 r. do dnia 3 grudnia 2015 r. (dalej Prezes ARIMR). (dowód: akta kontroli str. 2328)
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2017 z uwzględnieniem zagadnień z okresu wcześniejszego, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń późniejszych, występujących do dnia zakończenia czynności kontrolnych. (dowód: akta kontroli str. 1–8)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dzięki szczególnej organizacji pracy i zaangażowaniu pracowników w zasadzie zapewniła realizację płatności bezpośrednich dla rolników w ramach kampanii 2015 r., 2016 r. oraz rozpoczętej kampanii 2017 r. z wykorzystaniem systemu informatycznego SIA, ponosząc przy tym na jego rozwój i utrzymanie bardzo wysokie wydatki w kwocie prawie 157 mln zł.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja założeń przyjętych w Strategii IT ARiMR w zakresie budowy systemu SIA

System SIA był podstawowym narzędziem w systemie zarządzania i kontroli², który służył zapewnieniu zgodności z prawodawstwem regulującym unijnych systemów wsparcia oraz zmierza do zminimalizowania ryzyka strat finansowych. System ten służył do obsługi procesu rozpatrywania wniosków o przyznanie płatności dla producentów rolnych zgodnie z zasadami określonymi w przepisach Unii Europejskiej w ramach realizacji założeń Wspólnej Polityki Rolnej oraz krajowych aktach prawnych.

Strategia informatyzacji ARiMR na lata 2014–2020

Strategia została zatwierdzona w dniu 21 marca 2014 r.³ i do zakończenia czynności kontrolnych nie podlegała modyfikacjom i zmianom.

(dowód: akta kontroli str. 2225)

W Strategii IT, będącej częścią Strategii ARiMR na lata 2014–2020, jako główne cele wskazano przede wszystkim:

- dostosowanie aktualnych procesów biznesowych w zakresie wymagań wynikających z nowego okresu programowania, budowę i rozbudowę funkcjonalną uniwersalnej platformy do wdrażania nowych procesów biznesowych, Platformy Aplikacyjnej o elementy warstwy obsługi aktywnych formularzy wniosków pomocowych oraz obszaru GIS⁴,
- wydzielenie logiczne podsystemów GIS, Hurtowni Danych (HD), System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt (IRZ) oraz Ewidencji Producentów (EP) z otoczenia SIA i wydzielenie logiczne podsystemów w zakresie kontroli na miejscu,
- modernizację, poprzez głównie: upgrade systemu SI-Agencja i systemu finansowo-księgowego EBS i B2B oraz dostosowanie systemów dziedzinowych do zmigrowanej domeny.

Strategia IT zawierała *Diagram transformacji systemu IT ARiMR oraz Architekturę logiczną systemu docelowego*. Wymienione w Strategii IT cele miały zostać osiągnięte poprzez realizację inicjatyw, takich jak:

- SNOP – w tym podprojekty eIRZ, Zintegrowany System Kontroli (ZSK) oraz aktualizacja procesów w systemie SI*Agencja,
- GIS – optymalizacja architektoniczna (strukturalna, technologiczna i funkcjonalna) eksploatowanego systemu GIS oraz wdrożenie procesów analiz przestrzennych.
- HD – wspierająca procesy raportowania ARiMR, systemu udostępniania danych.

² Wymóg ustanowienia systemów zarządzania i kontroli wynika z art. 58 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L347 z 20.12.2013 r., str. 549, ze zm.). Zgodnie z art. 59 ust. 1 tego rozporządzenia, w ramach systemów zarządzania i kontroli przeprowadzane są systematyczne kontrole administracyjne wszystkich wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność.

³ Strategia informatyzacji ARiMR na lata została zatwierdzona przez Zastępcę Prezesa nadzorującego Departament Informatyki. Poprzednimi dokumentami o charakterze strategicznym były „Kierunki rozwoju IT ARiMR w perspektywie 2010–2013 r.” oraz „Działania strategiczne IT na lata 2012–2013”.

⁴ ang. Geographic Information System. System informatyczny służący do wprowadzania, gromadzenia, przetwarzania oraz wizualizacji danych geograficznych.

Docelowa architektura i struktura systemów informatycznych miała zapewnić możliwość ich wieloletniej rozbudowy i modyfikacji w zakresie niezbędnym dla nowych działań, które realizowane będą w latach 2014–2020.

Strategia IT w zakresie zapewnienia niezbędnego do jej realizacji wsparcia merytorycznego wskazywała na potrzebę zwiększenia zatrudnienia w DI o około 18–23 osób oraz możliwość wykorzystania specjalistów spoza Agencji⁵, poprzez wykorzystanie leasingu: specjalistów, programistów, administratorów, analityków i kierowników projektów dla potrzeb nowych inicjatyw.

W Strategii IT ARiMR wskazano na następujące obszary ryzyka:

- legislacyjne – opóźnienia we wprowadzeniu zmian legislacyjnych niezbędnych do realizacji celów projektów,
- personalne – brak odpowiednich zasobów ludzkich do przygotowania postępowań przetargowych, nadzoru i koordynacji projektu,
- w zakresie bezpieczeństwa – ryzyko wystąpienia niedostatecznego utrzymania poziomu bezpieczeństwa systemu.

Wskazano również na ryzyko *nadmiernej koncentracji funkcjonalności w systemie SIA*.

(dowód: akta kontroli str. 2225, 2970, 2991)

Jak wyjaśniła Prezes ARiMR, w celu minimalizacji tego ryzyka podjęto przede wszystkim następujące działania:

- SIZ⁶ – został włączony do prac w ramach budowy oddzielnego systemu HD,
- ZSZIK⁷ – zbudowany został system IASCplus do którego przeniesiono kluczowe funkcjonalności do obsługi Kampanii 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str. 2982–2983)

Systemy informatyczne ARiMR nie zostały zmodyfikowane w pełnym zakresie, który był zakładany podczas tworzenia *Strategii IT dla ARiMR na lata 2014–2020*. W ramach realizacji Strategii IT zmieniono architekturę systemu SIA na scentralizowany system bazodanowy w technologii J2EE⁸, w tym wdrożono IACSplus⁹ oraz eWniosek, zapewniono odpowiedniej klasy łączność między poszczególnymi siedzibami Agencji, odpowiedniej jakości środowisko serwerowe i systemowe.

Z założeń przyjętych w Strategii IT nie został wykonany system eIRZ i Zintegrowany System Kontroli oraz nie zoptymalizowano komponentu GIS systemu SIA.

W marcu 2016 r. wprowadzona została *Strategia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na lata 2016–2020*¹⁰, która zastąpiła *Strategię Agencji na lata 2011–2015* z maja 2011 r. W nowej strategii, jako cele strategiczne ARiMR przyjęto:

1. Zapewnienie prawidłowego, sprawnego i skutecznego wykorzystania środków pochodzących z funduszy UE oraz środków krajowych.
2. Utrzymanie standardów obsługi wnioskodawcy, beneficjenta.

⁵ Body leasing IT to usługa polegająca na wynajmowaniu specjalistów IT do zadań informatycznych dla potrzeb projektów ARiMR w długim i krótkim okresie (możliwość „zatrudnienia” specjalistów do konkretnych zadań bez zawierania umów o pracę - zlecenie firmie zewnętrznej użyczenie specjalistów).

⁶ SIZ - System informacji zarządczej do przygotowywania przekrojowych raportów.

⁷ ZSZIK - Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli.

⁸ J2EE – standard tworzenia aplikacji w języku programowania JAVA.

⁹ IACSplus - system informatyczny do obsługi wniosków o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (od kampanii 2015 r.), wniosków o przyznanie płatności ONW, płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej (PROW 2014–2020), płatności w ramach działania Rolnictwo ekologiczne (PROW 2014–2020) oraz pomocy na zalesianie i tworzenie terenu zalesionego.

¹⁰ Strategia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na lata 2016–2020 została zatwierdzona przez Prezesa ARiMR w marcu 2016 r.

3. Zapewnienie wysokiej jakości oraz użyteczności systemów bazodanowych ARiMR.

4. Zapewnienie efektywnej i racjonalnej kosztowo realizacji powierzonych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2225, 2966–2967)

Tym samym ograniczone było dostosowanie Strategii IT do zmienionej Strategii ARiMR.

Jak wyjaśniła Prezes ARiMR „W pierwszej kolejności rozpoczęto prace nad zmianą architektury systemu SIA, dlatego też zrealizowane zostały zamówienia wdrażające IACSplus oraz eWniosek (wykorzystano architekturę trójwarstwową, zastąpiono „grubego klienta” rozwiązaniami web’owymi, wymieniono infrastrukturę na nowszą i ujednolicone zostało oprogramowanie wspomagające [...]). Z uwagi na intensywne prace przy powyższych zadaniach jak również ogrom prac związanych z dostosowaniem systemu do wymogów kampanijnych podjęto decyzje o wykorzystaniu wybiórczych elementów z ówczesnego systemu ZSZIK.

[...] trwają prace nad zbudowaniem komponentu eLRZ oraz HD [...] rozpoczęto prace mające na celu migrację pozostałych funkcjonalności z ZSZIK (tj. płatności, kancelaria, Ewidencja Producentów) do systemu IACSplus [...] oraz prace nad wytworzeniem systemu ZSK”.

Według Prezes ARiMR „[...] Powyższe w znaczącym stopniu wyczerpuje założenia poczynione w Strategii. Plany, które wymagają aktualizacji zostaną uwzględnione w kolejnej wersji Strategii IT”.

(dowód: akta kontroli str. 2985–2986)

Prezes ARiMR pismem z dnia 30 stycznia 2018 r. poinformowała, że projekt ZSK został uruchomiony w grudniu 2017 r. W ramach pierwszego etapu, którego realizacja została przewidziana do dnia 30 czerwca 2018 r. zaplanowano przygotowanie funkcjonalności modułu typowania.

(dowód: akta kontroli str. 3318)

W Strategii IT dla ARiMR na lata 2014–2020 określono m.in. założenia dla systemu GIS, w zakresie zapewnienia zoptymalizowanego pod względem wydajności i ergonomii systemu wizualizacji danych przestrzennych. Założenia w zakresie GIS nie zostały w pełni zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 2225, 2970, 2991)

Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych: „[...] Opracowana przez Departament Baz Referencyjnych koncepcja „Wydzielenie komponentu GIS. Plan rozwoju” została skierowana na posiedzenie kierownictwa ARiMR w sierpniu 2014 r. W dniu 16 września 2014 r. decyzją Komitetu Sterującego Umowy Nr 72/DI/2013/2618 przyjęto wdrożenie Scenariusza 1 (Rozwój systemów ARiMR) oraz Wariantu 3, zakładającego wykorzystanie oprogramowania JSF i LIDS. Uwzględniając powyższe nie kontynuowano dalszego rozwoju opracowanej przez DBR koncepcji[...]”.

(dowód: akta kontroli str. 3213)

W ramach wdrożenia systemów IACSplus, eWniosek oraz PZSIPlus¹¹ dokonano standaryzacji wykorzystywanego narzędzia GIS i wprowadzono narzędzie LIDS¹². Wszystkie dane przestrzenne LIDS osadzone były na wyodrębnionej bazie danych. Zmiana narzędzia GIS (z GeoMedia na LIDS) nastąpiła w 2016 r. tuż przed zmianą

¹¹ Moduł służący do zarządzania systemem informacji przestrzennej; moduł ten udostępniał użytkownikowi szereg funkcjonalności związanych ze zgłaszaniem rozbieżności, masowym zgłaszaniem, zarządzaniem rozbieżnościami oraz raportami wewnętrznymi.

¹² Narzędzie GIS zaproponowane i wdrożone w SIA i eWniosku w roku 2015 przez ówczesnego wykonawcę.

podmiotu zapewniającego utrzymanie systemu SIA. Jednak w kampanii 2018 r. zrezygnowano z dalszego wykorzystywania tego narzędzia GIS (LIDS) w eWniosku, gdy nowy wykonawca systemu SIA zaproponował zmianę oprogramowania GIS na nową technologię. Jako główny argument wskazujący na konieczność zmiany podano zastrzeżenia użytkowników do wydajności poprzedniego rozwiązania.

(dowód: akta kontroli str. 2986, 3032–3034)

Prezes ARiMR wyjaśniła, że „[...] z uwagi na duże zadanie budowy nowych systemów [...] trwają nieustanne prace (w fazie eksploatacji oraz modyfikacji) mające na celu uzyskania jak największej wydajności. Zarówno postawione przed wykonawcą wszystkie ówczesne wymagania w stosunku do zamówienia jak również większość założeń strategicznych w zakresie GIS zostało zrealizowanych”.

(dowód: akta kontroli str. 2986)

W piśmie z dnia 30 stycznia 2018 r. Prezes ARiMR wskazała, że „Departament Informatyki ARiMR podjął prace nad aktualizacją istniejącej w ARiMR Strategii IT. Trwające prace obejmują weryfikację niezrealizowanych [...] inicjatyw oraz celów strategicznych po kątem obecnych potrzeb Agencji [...]”.

(dowód: akta kontroli str. 3315, 3325–3345)

W Kierunkach zmian IT w ARiMR 2018–2020 wskazano 10 inicjatyw strategicznych, w tym: wewnętrzne utrzymanie systemów, wewnętrzny rozwój rozwiązań IT, wdrożenie procesu zarządzania dostępnością i pojemnością, zarządzanie usługami, zarządzanie architekturą korporacyjną oraz zarządzanie portfelem projektów – wsparcie zdefiniowania i wdrożenia procesu zarządzania portfelem projektów.

(dowód: akta kontroli str. 3332)

Zmniejszenie poziomu uzależnienia ARiMR od wykonawców zewnętrznych

Cztery spośród pięciu głównych systemów informatycznych ARiMR zostało wytworzonych i było utrzymywanych przez wykonawców zewnętrznych. Jedynie system LIDER¹³, który ze względu na długi proces negocjacji umów z dostawcami zewnętrznymi, w tym kosztów modyfikacji systemu, wytworzony został przez pracowników ARiMR przy wsparciu zewnętrznym „bodyleasingu IT”.

(dowód: akta kontroli str. 2984–2990)

Prezes ARiMR wyjaśniła, że „[...] Kierownictwo ARiMR kontynuowało główne założenia Strategii IT na lata 2014–2020, przyjmując za priorytet wzmocnienie zasobów ludzkich IT ARiMR, uniezależnienie się od wykonawców zewnętrznych oraz transfer wiedzy i rozwój kompetencji własnych.

Dodatkowo, w 2016 r. utworzony został Wydział Tworzenia Oprogramowania Departamentu Informatyki w Lublinie (WTOL). Decyzja o jego utworzeniu poprzedzona została analizą kosztów prowadzonych projektów, ich ilości i liczby zawartych kontraktów z podmiotami zewnętrznymi. Szczegółowa analiza obejmująca aspekty ekonomiczne, funkcjonalne i formalnoprawne utworzenia w Lublinie jednostki ARiMR wytwarzającej oprogramowanie IT przygotowana została przez firmę zewnętrzną [...]. Wydział docelowo ma pełnić rolę ośrodka programistyczno–deweloperskiego dla realizacji statutowych potrzeb ARiMR”.

(dowód: akta kontroli str. 2964)

¹³ LIDER – Wsparcie informatyczne dla działających PROW 2014–2020 4.2 „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój” PROW 2014–2020 6.4. „Wsparcie inwestycji w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej”, Program „Rybnictwo i Morze 2014–2020.

Prezes ARiMR wyjaśniła także: „[...] Zespół WTOL nie realizuje prac w zakresie utrzymania SIA. Jest jedynie angażowany w ewentualne prace nad rozwiązywaniem bieżących awarii lub przy pracach przygotowawczych nad przejęciem usług”.

(dowód: akta kontroli str. 2980)

Wydział Tworzenia Oprogramowania Departamentu Informatyki w Lublinie

Koncepcja utworzenia w Lublinie jednostki IT, opracowana na polecenie Prezesa ARiMR przez podmiot zewnętrzny w 2016 r. zakładała, że nowoutworzona jednostka w perspektywie trzech lat będzie w stanie zapewnić ARiMR rozwój oraz utrzymanie kluczowego systemu SIA przy wykorzystaniu zasobów wewnętrznych. Koncepcja zawierała docelową rekomendowaną organizację, etatyzację wraz z wyszczególnieniem kompetencji i ich ról w ramach organizacji oraz kosztami funkcjonowania. Koncepcja zawierała także wstępny harmonogram przygotowania i wdrożenia WTOL wraz zadaniami zaplanowanymi na 18 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 3308)

Jak wyjaśniła Prezes ARiMR z uwagi na „[...] dużą zmienność w czasie priorytetów realizowanych zadań przez ARiMR, plan bazowy [budowy WTOL] podlegał ciągłym i dynamicznym zmianom w czasie implementacji i uruchomienia nowotworzonej Jednostki. Zgodnie z planem dokonano transycji rozwoju i utrzymania Systemu Lider i systemów wspierających Kontrolę na Miejscu [...] w celu przejścia do prac nad Systemem ZSK. Ze względu na nieosiągnięcie planowanego poziomu etatyzacji, cele będą realizowane ze wsparciem specjalistów wykonawców umowy ramowej na tzw. body leasing”.

(dowód: akta kontroli str. 2983)

W ramach dotychczasowych działań WTOL zrealizował 11¹⁴ projektów, w tym dziewięć projektów w całości, a dwa kontynuował. Do dnia 30 listopada 2017 r. zakończony został jeden¹⁵ projekt. W pozostałych przypadkach systemy były zmieniane i dostosowywane do zmian legislacyjnych i potrzeb departamentów merytorycznych.

Do końca czerwca 2018 r. DI planuje uruchomienie systemu ZSK, oraz aplikacji mobilnej dla beneficjentów ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 2984, 2990, 3044, 3163)

Prezes ARiMR wyjaśniła, że „[...] Głównym zadaniem na najbliższe lata dla WTO w Lublinie i DI ARiMR jest budowa Systemu ZSK (domena kontroli terenowych realizowanych w ARiMR), utrzymanie wsparcia IT przy realizacji PROW 2014–2020 (m.in. System Lider) budowa aplikacji mobilnych dla beneficjentów i e-usług w ramach m.in. cyfryzacji państwa i ułatwiania komunikacji zainteresowanym obywatelom z Agencją”.

(dowód: akta kontroli str. 2985)

Ponadto Prezes ARiMR wskazała, że „Powstanie WTO w Lublinie pozwoliło zapewnić ciągłość rozwoju i utrzymania m.in. Systemu Lider, który poza PROW 2014–2020 wspiera Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014–2020, zapewniając spełnienie desygacji PO RiMR 2014–2020. Dodatkowo podniesienie poziomu zastępowalności specjalistów IT przez powstanie WTO w Lublinie,

¹⁴ 1. LIDER, 2. System przygotowujący dane do procesu typowania do kontroli na miejscu, 3. System Kontroli na Miejscu (typowanie KnM), 4. Mobilny Inspektor Kontroli na Miejscu, 5. Portal ogłoszeń dla beneficjentów działań/poddziałów/typów operacji oraz pomocy technicznej, realizowanych w ramach PROW 2014-2020, 6. Wsparcie Pomocy Technicznej, 7. Wsparcie Grup Producentów Rolnych PROW 2014-2020, 8. Rejestr pomocy de minimis, 9. Kontrola Załączników graficznych, 10. Centrum Kontroli Krzyżowych, 11. Uniwersalne usługi wydruków.

¹⁵ Uniwersalne usługi wydruków.

ograniczyło ryzyko przestoju w parach. Powstanie własnego ośrodka IT wzmocniło również pozycję negocjacyjną ARiMR w rozmowach z wykonawcami zewnętrznymi poprzez możliwość – w razie konieczności – odstąpienia (w ograniczonym zakresie) od zamówienia i zrealizowanie określonych prac własnymi siłami IT. Za przykład może posłużyć wdrożenie, utrzymanie i rozwój Portalu Ogłoszeń siłami własnymi, ze względu na przedłużające się rozmowy z wykonawcą zewnętrznym".

(dowód: akta kontroli str. 2984)

Plan przejęcia SIA

Jednym z działań w celu uniezależnienia się Agencji od wykonawców zewnętrznych było przejęcie utrzymania SIA od dotychczasowego wykonawcy. Plan przejęcia utrzymania SIA¹⁶ powstał w pierwszej połowie 2017 r. Plan ten był oparty na wewnętrznych zasobach IT ARiMR, pozyskanych do WTOL i wdrożonych w specyfikę ARiMR przy realizacji mniejszych projektów¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 3308)

Prezes ARiMR wyjaśniła, że „[...] Plan nie otrzymał oficjalnego zatwierdzenia. DI ARiMR nie otrzymało oficjalnego potwierdzenia zatwierdzenia planu w formie notatki z posiedzenia kierownictwa Agencji. Podsumowanie podjętych działań oraz informacje o dalszych planach ponadto zastały zawarte w [...] dokumencie: Raport Departamentu Informatyki 12.2015 – 08.2017”.

(dowód: akta kontroli str. 3029–3030)

W latach 2015–2017 liczba etatów IT przedstawiała się następująco:

- 99 w DI oraz 15 w ramach body leasingu (w roku 2015),
- 108 w DI oraz 21 w WTOL i 27 w ramach body leasingu (w roku 2016),
- 110 w DI oraz 36 w WTOL i 15 w ramach body leasingu (w roku 2017).

(dowód: akta kontroli str. 3267)

W zarządzeniu nr 84/2017 Prezesa ARiMR z dnia 24 lipca 2017 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie liczby etatów w Centrali oraz oddziałach regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2017 r. wskazano, że Departament Informatyki posiadał limit 199 etatów, w uzasadnieniu do ww. Zarządzenia podano, że zmiana wynikała z rozbudowy Wydziału Tworzenia Oprogramowania Departamentu Informatyki.

(dowód: akta kontroli str. 3307)

Prezes ARiMR wyjaśniła, że „[...]

- od momentu podjęcia decyzji o utworzeniu WTO w Lublinie rekrutacje były prowadzone sukcesywnie. W związku z wejściem w życie Zarządzenia nr 104/2017 Prezesa ARiMR zmniejszającego liczbę etatów z 199 do 146 rekrutacje zostały wstrzymane;
- plany dotyczące działań przewidzianych w Wydziale Tworzenia Oprogramowania w Lublinie są sukcesywnie realizowane, przy jednoczesnym założeniu zwiększenia etatyzacji;
- ARiMR prowadzi rozmowy z MRiRW dla zapewnienia dodatkowych etatów gwarantujących dalszą realizację „Koncepcji utworzenia w Lublinie jednostki IT. W tym celu ARiMR wnioskowała o zwiększenie na 2018 r. kwoty wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń z przeznaczeniem na pozyskanie specjalistów IT w ramach 48 dodatkowych etatów”.

(dowód: akta kontroli str. 2984–2985)

¹⁶ Plan został wypracowany, przedstawiony i zaakceptowany na posiedzeniu kierownictwa ARiMR 10 maja 2017 r.

¹⁷ W przekazanym przy piśmie z dnia 30 stycznia 2018 r. dokumencie „Kierunki zmian IT w ARiMR 2018-2020” wskazano plan przejęcia utrzymania SIA. Zakłada on przejęcie usług utrzymania SIA w sierpniu 2018 r.

Prezes ARiMR podała też, że „[...] brak dodatkowych etatów wstrzymał czasowo część prac. Po zabezpieczeniu niezbędnej infrastruktury prace będą kontynuowane. Niezależnie od powyższego, działania po stronie DI ARiMR trwają [...]”.

(dowód: akta kontroli str. 3030)

W piśmie z dnia 30 stycznia 2018 r. Prezes ARiMR stwierdziła, że „[...] zbudowane zostały odpowiednie kompetencje niezbędne w fazie budowy docelowych środowisk pomocniczych oraz pozwalające rozpocząć rozmowy z wykonawcami w celu omówienia podziału obowiązków (najtrudniejszy etap całego procesu). Po zamknięciu ustaleń planowane jest przejście przez DI w pierwszej kolejności świadczenia usług w zakresie Grupy G1 dla systemów SIA oraz OFSA”.

(dowód: akta kontroli str. 3315–3316, 3336)

Plan awaryjny

Agencja nie posiadała planu reakcji na ryzyko wycofania się wykonawcy z obsługi i rozwoju systemu SIA lub konieczności wypowiedzenia umowy w przypadku, gdy jakość usług świadczona przez głównego wykonawcę byłaby niezadowalająca.

Prezes ARiMR wyjaśniła, że „DI ARiMR nie posiada planu awaryjnego utrzymania SIA. U podstaw koncepcji rozwoju kompetencji własnych, transferu wiedzy leży potrzeba uniezależnienia Agencji od wykonawców w sytuacji, w której wykonawca wycofuje się z realizacji umowy lub umowa zostaje wypowiedziana z przez ARiMR z przyczyn nienależytego wykonywania umowy itp.”.

(dowód: akta kontroli str. 2982)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie obowiązywania Strategii IT, ARiMR zmieniała podejście do sposobu zapewnienia rozwoju i utrzymania systemu SIA. Powstały nowe jednostki organizacyjne - Biuro Projektów i Procesów oraz Wydział Tworzenia Oprogramowania w Lublinie. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Strategia IT wymaga poddania przeglądowi i aktualizacji. Należy też wskazać, że działania ARiMR podejmowane w celu uniezależnienia się od wykonawcy w zakresie budowy systemu SIA i jego utrzymania nie były w pełni skuteczne. Przede wszystkim niekonsekwentne były zmiany koncepcji zarządczych w zakresie budowy własnych kompetencji w ramach WTOL, przygotowania a następnie wstrzymania działań w zakresie przejścia utrzymania i rozwoju SIA. Skutkiem tego ARiMR pozostawała w stanie istotnej zależności od wykonawcy i miała ograniczony wpływ na poprawę wydajności SIA.

Ocena częściowa

Realizując cele zawarte Strategii IT, ARiMR w latach 2015–2016 zmieniła architekturę systemu SIA. Wdrożone zostały systemy IACSplus, eWniosek, a prace projektowe dotyczące ZSK zostały uruchomione w grudniu 2017 r. Nie zoptymalizowano modułu GIS, a systemy HD i eIRZ nie zostały wdrożone. Podejmowane przez ARiMR działania w celu ograniczenia zależności od wykonawcy systemu SIA nie były w pełni konsekwentne oraz skuteczne i nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

2. Postępowanie w celu wyłonienia wykonawcy SIA oraz podmiotu zapewniającego jego utrzymanie

Opis stanu faktycznego

W celu wyłonienia wykonawcy SIA oraz podmiotu zapewniającego jego utrzymanie przeprowadzono dwa postępowania zakończone zawarciem umów:

- w trybie dialogu konkurencyjnego – umowa 72/DI/2013_SIA,
- w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie – umowa 51/DI/2016_SIA.

W związku z wykorzystaniem środków przeznaczonych na modyfikacje w ramach umowy nr 72/DI/2013¹⁸ zawarto umowę nr 19/DI/2015 z dnia 30 kwietnia 2015 r. w trybie zamówienia z wolnej ręki na kwotę 34.686 tys. zł. Celem umowy była realizacja koniecznych wymagań na kampanię 2015 r. W dniu 18 lutego 2016 r. zawarto Aneks nr 4 do ww. umowy, którego przedmiotem było wykonanie trzech zadań dotyczących kampanii 2016 r. Koszt realizacji tych zadań wyniósł 14.456 tys. zł.

Realizacja koniecznych wymagań na kampanię 2016 r. następowała w ramach zawartej w dniu 1 kwietnia 2016 r. umowy nr 15/DI/2016 (na kwotę brutto 49.888,8 tys. zł), której wykonawca również został wyłoniony w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Ponadto przeprowadzono dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego w celu wyłonienia podmiotu zapewniającego utrzymanie, rozwój i modernizację aplikacji EBS. W wyniku tych postępowań zawarto umowy 7/DI/2013_EBS i 72/DI/2015_EBS.

Utrzymanie, rozwój i modyfikacje systemu EBS realizowano w ramach umowy nr 7/DI/2013 obowiązującej do 3 marca 2016 r., a także niezbędne modyfikacje systemu EBS w ramach umowy nr 62/DI/2015¹⁹ z 30 września 2015 r. W ramach umowy nr 62/DI/2015 wykonano m.in. funkcjonalności do obsługi zaliczek w zakresie płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Przedmiotem umowy nr 62/DI/2015 była realizacja niezbędnych modyfikacji systemu EBS wraz z budżetem Zleceń Operacyjnych.

W dniu 3 grudnia 2015 r. została zawarta umowa nr 72/DI/2015/2611, której przedmiotem było utrzymanie, rozwój i modyfikacje aplikacji EBS oraz zmiana wersji aplikacji EBS.

Do zakończenia czynności kontrolnych trwało postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego na budowę, wdrożenie, utrzymanie i rozwój systemu eIRZ rozpoczęte w lipcu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2213, 2215, 2225, 3272–3273)

Badaniem zostały objęte trzy postępowania:

1. DZP–2611–3/2015 – przedmiot zamówienia: utrzymanie i rozwój systemu informatycznego Agencji – SIA (ZSZiK, IACSplus, GIS, SIŁ, PZSIPlus, PA) na lata 2016–2019.
2. DZP–2611–3/2014 – przedmiot zamówienia: utrzymanie, rozwój i modernizacja aplikacji EBS oraz zmiana wersji aplikacji EBS z wersji nr 11 na wersję 12.
3. DZP–2610–23/2014 – przedmiot zamówienia: Zakup usług w zakresie zarządzania, administrowania i monitorowania oraz bieżącej obsługi utrzymania infrastruktury i podsystemów ARiMR w celu zapewnienia technicznej sprawności eksploatacyjnej w okresie od 01.11.2014 do 31.12.2017 (ZUMA III).

Zbadano przygotowanie i realizację postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, SIWZ, warunki udziału w postępowaniu. Zweryfikowano zakres

¹⁸ Wykonawcę umowy nr 72/DI/2013 wyłoniono w wyniku postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego.

¹⁹ Umowa była przeznaczona na realizację niezbędnych modyfikacji systemu EBS wraz z budżetem Zleceń Operacyjnych.

rzeczowy oraz warunki realizacji zamówienia, zgodność z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰ (dalej pzp) w szczególności tryb wyboru wykonawcy. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tych postępowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 421, 1158–1161, 2220)

Okres trwania postępowania, od daty złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego do daty zawarcia umowy, wyniósł w przypadku:

- umowy 72/DI/2013_SIA – 764 dni,
- umowy 7/DI/2013_EBS – 558 dni,
- umowy 72/DI/2015_EBS – 393 dni,
- umowy 51/DI/2016_SIA – 371 dni,
- eIRZ – ponad 900 dni (data wniosku 2 lipca 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 2218–2219)

Dyrektor Departamentu Prawnego i Zamówień Publicznych wyjaśnił, że do czynników, które wpływały na wydłużenie czasu trwania postępowań należały w szczególności:

- wymagana dokładność i precyzja w opisie dokumentacji przetargowej,
- stosowanie pozacenowych kryteriów ocen, które były częstym powodem składanych odwołań przez innych wykonawców (procedowanych zgodnie z pzp),
- duża liczba pytań wykonawców odnośnie do szczegółów opisu przedmiotu postępowania (np. 1517 pytań w przypadku postępowania na system EBS, 660 – SIA_72 i 240 – SIA_51),
- duża liczba odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) z powodu wątpliwości do zachowania konkurencyjności (w tym ofert o rażąco niskich cenach) – 12 – SIA_72 i 10 – SIA_51, 9 – EBS,
- oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez sąd (4 – SIA_51).

(dowód: akta kontroli str. 2218–2219)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyłonienia wykonawcy SIA oraz podmiotu zapewniającego jego utrzymanie zostały przeprowadzone prawidłowo.

3. Egzekwowanie postanowień umów dotyczących SIA

Opis stanu
faktycznego

Utrzymanie i rozwój SIA realizowane było w ramach umowy nr 51/DI/2016/2611 z dnia 1 lipca 2016 r. Zakres umowy obejmował Utrzymanie i Rozwój Aplikacji SIA (ZSIK, IACSplus, GIS, SIŻ, PZSIP/FOTOSIP, PA²¹). Wynagrodzenie z tytułu wykonania umowy (brutto) wyniosło 152.406 tys. zł. Okres obowiązywania umowy to 47 miesięcy od jej zawarcia lub do wykorzystania kwoty wynagrodzenia brutto. Na okres obowiązywania umowy składał się 42 miesięczny okres realizacji usług,

²⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

²¹ Aplikacja PA – funkcjonalności komunikacji z instytucjami zewnętrznymi poprzez usługi www oraz interfejsu GUI systemów informatycznych udostępnianych poza ARiMR.

który był poprzedzony pięciomiesięcznym okresem przejściowym, w trakcie którego wykonawca miał obowiązek osiągnąć gotowość do rozpoczęcia wykonywania usług. Usługi umowy na SIA, podzielono na grupy:

- G1 – Grupa Usług Utrzymania Środowisk (Usługa Administracji Środowiskami, Usługa Monitorowania Dostępności i Wydajności, Usługa Instalacji),
- G2 – Grupa Usług Zapewnienia Jakości (Usługa Usuwania Wad, Usługa Zarządzania Kodem, Usługa Zarządzania Konfiguracją, Usługa Integracji i Certyfikacji, Usługa Utrzymania Dokumentacji),
- G3 – Grupa Usług Administracji Systemem Informatycznym (Usługa Administracji Systemem Informatycznym, Usługa Zleceń Operacyjnych),
- G4 – Grupa Usług Rozwoju (Usługa Modyfikacji SIA) rozumiana jako rozwój oprogramowania, poprzez zmianę istniejących oraz tworzenie nowych modułów w zależności od zmian prawnych oraz przepisów wykonawczych i wewnętrznych Agencji, zmian wymagań użytkowników, zaleceń audytorów, bądź z potrzeby integracji tych systemów z innymi systemami informatycznymi.

Wykonawca świadczył także Zlecenia Operacyjne.

Wynagrodzenie wykonawcy za usługi z grup Usług G1, G2, G3 z wyłączeniem Usługi Integracji i Certyfikacji było płatne w formie ryczału miesięcznego, wynagrodzenie za Usługi Integracji i Certyfikacji, Modyfikacje, Zlecenia Operacyjne ustalane było każdorazowo na zasadach określonych w umowie²².

Dostosowanie SIA do wymagań niezbędnych do realizacji kampanii 2016 r. zrealizowano na podstawie umowy nr 15/DI/2016 z dnia 1 kwietnia 2016 r. Wynagrodzenie z tytułu wykonania umowy nr 15/DI/2016 (brutto) wyniosło 49.888,8 tys. zł.

Na potrzeby kampanii 2015 r. nastąpiła istotna zmiana architektury systemu SIA na scentralizowany system bazodanowy. Rozwój i utrzymanie SIA podczas kampanii 2015 realizowany był w ramach dwóch umów: nr 72/DI/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r. oraz nr 19/DI/2015 z dnia 30 kwietnia 2015 r. Wynagrodzenie z tytułu wykonania umowy 72/DI/2013 obejmowało również rozwój i modyfikację systemu SIA z uwzględnieniem funkcjonalności dla kampanii 2015. Umowa miała charakter otwarty, co pozwalało na zgłaszanie wymagań w miarę pojawiających się potrzeb wynikających ze zmian prawa, procedur i wytycznych. Na rozwój w ww. umowie przeznaczono kwotę 10.701 tys. zł²³. W wyniku wykorzystania środków na rozwój systemu, zawarto umowę nr 19/DI/2015 na kwotę 34.686 tys. zł, która została zwiększona w wyniku zawarcia w dniu 18 lutego 2016 r. aneksu nr 4 do umowy nr 19/DI/2015 o 14.456 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2213, 2215)

3.1. Zabezpieczenie interesów zamawiającego w zawartych umowach na budowę i utrzymanie SIA

ARiMR posiadała autorskie prawa majątkowe do użytkowanych systemów i aplikacji oraz przejęła od wykonawców kody źródłowe systemu i modyfikacji.

²² Wynagrodzenie za wykonanie poszczególnych modyfikacji zgodnie z umową stanowi iloczyn Punktów Funkcyjnych zatwierdzonych oraz Zamawiającego oraz jednostkowej stawki PF(560,88 zł brutto). Wynagrodzenie za Zlecenia operacyjne stanowi iloczyn Roboczości zatwierdzonych przez Zamawiającego oraz stawki jednostkowej w wysokości 801,96 zł brutto.

²³ Budżet umowy (brutto) wynosił 87.010,2 tys. zł, w tym na utrzymanie 74.169 tys. zł, na rozwój (modyfikacje) 10.701 tys. zł oraz zlecenia operacyjne 2.140,2 tys. zł. Koszt PF (modyfikacje) wynosił 214,02 zł, a koszt roboczości (zlecenia operacyjne) 428,04 zł.

W zawartych umowach zastrzegła sobie prawo do modyfikacji i rozbudowy systemu oraz określiła odpowiedzialność wykonawców za realizację oprogramowania użytkowego i jego wdrożenie, tj. kary umowne (za opóźnienie, za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy).

Ustalono zostały zasady wyceny i rozliczenia poszczególnych rodzajów usług. Rozliczanie pracy wykonawców usług nieryczałowych następowało na podstawie modelu zwanego IFPUG, dostosowanym do potrzeb umów zawieranych przez Agencję. Oceną rekomendacji wykonawcy i weryfikacją kosztów wykonania modyfikacji zajmował się Departament Informatyki.

Podstawą dla ustalania wyceny propozycji bądź zgłoszenia zmiany modyfikacji była analiza złożoności funkcjonalnej wytwarzanego lub zmienianego oprogramowania²⁴. Analiza ta była wykonywana w oparciu o metodę Punktów Funkcyjnych IFPUG w wersji 4.3.1 wraz z modyfikacjami i rozszerzeniami opisanymi w umowie. Zadania, których głównym celem była realizacja prac niefunkcjonalnych były szacowane w oparciu o ekspercką wycenę roboczości. Składając propozycję bądź zgłoszenie zmiany modyfikacji wykonawca zobowiązany był przedstawić wycenę propozycji bądź zgłoszenia zmiany modyfikacji. Na żądanie zamawiającego wykonawca był zobowiązany przedstawić model IFPUG będący podstawą dla wyliczenia złożoności funkcjonalnej.

Agencja weryfikowała zgodność sposobu wyceny z zasadami metody Punktów Funkcyjnych IFPUG z uwzględnieniem modyfikacji i rozszerzeń zawartych w umowie.

Poprzez określenie parametrów jakościowych (SLA) w umowach, w tym dostępności systemu, ARiMR zapewniła zachowanie ciągłości pracy systemów. Umowy zawierały opis mierników prawidłowości wykonywania usług przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 2213, 2215, 2999)

Prezes ARiMR wyjaśniła, że: „W wyniku doświadczeń i trudności w realizacji bieżących umów, Agencja przygotowuje we współpracy z zewnętrzną kancelarią prawną nowy projekt umowy. [...]”.

(dowód: akta kontroli str. 3320, 3459–3460)

Jako proponowane zmiany wskazano przede wszystkim na:

- wprowadzenie mechanizmu, który zobowiązuje wykonawcę do weryfikacji systemu i dokumentacji w okresie przejściowym oraz zgłoszenia ewentualnych roszczeń o usunięcie wad oraz przeniesienie odpowiedzialności za wady systemu i dokumentacji po okresie przejściowym na nowego wykonawcę,
- wprowadzenie bardziej szczegółowej procedury przeprowadzania audytu jakości prac wykonawcy (audyt u wykonawcy i podwykonawców) oraz kompletnej regulacja ponoszenia kosztów audytu; prawo żądania wglądu we wszelkie materiały i rezultaty prac wykonawcy (również w wersji nieukończonych) w ramach audytu, w celu umożliwienia zapoznania się z jakością realizacji umowy,
- określenie jakie rodzaje kosztów, w tym osobowych (takie jak nadgodziny), ryzyk powinny znaleźć się w jednostkowym wynagrodzeniu (np. w ramach PF lub Roboczości), aby nie mogły być doliczane jako dodatkowy element kosztów realizacji Modyfikacji),
- regulacja spornych kwestii (klauzula arbitrażowa, uregulowanie sporów w zakresie IFPUG),

²⁴ Wycena każdej Modyfikacji dokonywana była w oparciu o metodykę opisaną w Załączniku nr 4C do Umowy.

- regulacja odpowiedzialności za wydajność,
- regulacja kar umownych za obniżoną wydajność,
- regulacja wynagrodzenia wykonawcy za obowiązki wynikające z umowy ramowej, w tym za wykonanie modelu IFPUG, korektę Podręcznika IFPUG, np. współczynnika VAF (wskazanie, że zawierają się w wynagrodzeniu za Modyfikację –w koszcie 1 PF),
- dodanie obowiązku przedstawiania kosztorysu wykonawczego oraz raportów czasu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 3459–3461)

3.2. Rozliczenie umów

Organizacja nadzoru nad umowami

Zgodnie z procedurą KP-611-263-ARiMR *Obsługa zgłoszeń wymagań do systemów aplikacyjnych ARiMR* w każdym projekcie prowadzonym przez DI powoływana była struktura organizacyjna projektu, zgodnie z zasadami metodyki PRINCE2.

W ramach ww. struktury utworzono Komitet Sterujący oraz Zespół Projektowy. Powołano również kierowników utrzymania, których zadaniem był nadzór operacyjny i bieżąca koordynacja prac w zakresie realizacji grup Usług G1, G2, G3 oraz Usługi Zleceń Operacyjnych.

Monitorowanie prac prowadzonych przez wykonawców realizowane było przez:

- bieżący monitoring w ramach powoływanej do każdej umowy struktury projektowej (raportowanie zgłoszeń i incydentów),
- okresowe informowanie Prezesa Agencji i Zastępcy Prezesa nadzorującego DI o stanie realizacji umów, poprzez raporty pt. Stan realizacji kluczowych projektów informatycznych oraz cykliczne spotkania, na których omawiana była realizacja projektów realizowanych w DI,
- przeprowadzenie audytu wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 3024, 3311–3314)

Zastępca Dyrektora DI wyjaśniła, że „[...] do końca stycznia 2016 roku raportowanie kierownictwu ARiMR miało formę „metryczek” [ww. raportu]. Po objęciu nadzoru nad DI przez Pana Dariusza Golca, metryczki zostały zastąpione cyklicznymi, cotygodniowymi spotkaniami, na których omawiana była realizacja projektów realizowanych w DI. Po objęciu przez Pana Dariusza Golca funkcji Prezesa ARiMR powyższe spotkania odbywały się bez jego udziału, natomiast prowadzone były cotygodniowe spotkania Dyrekcji DI z Prezesem. Raportowanie Kierownictwu odbywało się w miarę istniejących potrzeb, w formie spotkań, informacji pisemnych, narad Kierownictwa ARiMR. Do pierwotnej wersji raportowania, tj. metryczek wrócono z dniem 7 listopada 2017, dodatkowo prowadzone są cotygodniowe spotkania Dyrekcji DI z Panem Markiem Deutsch Z-cą Prezesa ARiMR”.

(dowód: akta kontroli str. 3022–3023)

Wycena modyfikacji - tryb niestandardowy

W wyniku analizy propozycji i zgłoszeń zmiany modyfikacji realizowanych w ramach umowy 51/DI/2016 zidentyfikowano cztery przypadki²⁵, w których wykonawca w wycenie, poza zastosowaniem metody IFPUG, uwzględnił tryb niestandardowy²⁶.

²⁵ 1. Zlecenie P001 ZnM001_K2017_eWniose, 2. Zlecenie P003 ZnM004_K2017_IRZ (Wycena modyfikacji 450 PF dodatkowa wycena prac w oparciu o metodę ekspercką – 148 PF), 3. Zlecenie P005 ZnM004_K2017_IRZ (Wycena modyfikacji 450 PF dodatkowa wycena prac w oparciu o metodę ekspercką – 14,30 PF), 4. Zlecenie P007 ZnM004_K2017_IRZ (Wycena modyfikacji 918 PF dodatkowa wycena prac w oparciu o metodę ekspercką – 247,39 PF).

²⁶ Praca zmianowa, w dni wolne od pracy oraz w nadgodzinach.

W wycenie propozycji P001, w wyniku której w Zleceniu P001 ZnM001_K2017_eWniosek, poza wyceną modyfikacji w wysokości 1.900 PF (1.065,7 tys. zł), wskazano dodatkową wycenę prac wskazanych w sekcji 8 pkt 1, wykonaną w oparciu o metodę ekspercką w wysokości 7.638 PF (4.284,0 tys. zł). Dodatkowa wycena obejmowała pracę w trybie niestandardowym. W ww. Zleceniu wskazano, że w przypadku braku realizacji prac w trybie niestandardowym, szacowany termin wdrożenia zostanie przesunięty na 30 kwietnia 2017 r. Podstawowa wycena nie obejmowała realizacji propozycji wdrożenia zmiany przed 15 marca 2017 r.²⁷ Ponadto nie zawarto w ww. Zleceniu sposobu rozliczenia prac²⁸ wycenionych metodą ekspercką.

Realizacja Modyfikacji P001 wiązała się z wykonaniem dodatkowych prac o charakterze нефункциональным poza wyceną IFPUG, prace były wyceniane w roboczościach. Dotyczy to następujących nakładów uwzględnionych w kosztach Propozycji:

- a) zapewnienie wydajności dla aplikacji eWniosek w związku z rozszerzeniem zakresu aplikacji,
- b) działania związane z wykorzystaniem oprogramowania standardowego LIDS w module eWniosek.

(dowód: akta kontroli str. 2995–2997)

Zastępca Prezesa ARiMR sprawujący nadzór nad DI wyjaśnił, że „W odpowiedzi na przygotowane przez ARiMR Zapotrzebowanie na Modyfikację nr 001 wykonawca przedstawił Propozycję nr 001 z terminem wdrożenia 13 marca 2017 r. uwzględniającą wykonanie prac w trybie niestandardowym. Wykonawca poinformował ARiMR, że nie jest w stanie złożyć oferty bez prac w trybie niestandardowym (praca zmianowa, w dni wolne od pracy oraz w nadgodzinach) z terminem wdrożenia wynikającym z przepisów, tj. do 15 marca 2017 r. [...]”

W przypadku braku realizacji prac w trybie niestandardowym szacowany termin wdrożenia zostałby przesunięty na 30 kwietnia 2017 r. ARiMR dokonała wyboru realizacji prac w trybie niestandardowym. Oczekiwaniem Agencji przedstawionym na Komitetach Sterujących [...] było rozliczenie prac powykonawczo w formie tzw. timesheet [...]”.

Wykonawca nie zaakceptował takiej formy ze względu na obowiązujące u niego standardy rachunkowości argumentując, że nie będzie miał możliwości rozliczania prac powykonawczo.

Komitet Sterujący w dniu 22 grudnia 2016 r. dokonał wyboru wariantu realizacji Modyfikacji P001 z uwzględnieniem prac w trybie niestandardowym.

W lipcu 2017 r. ARiMR zwróciła się do wykonawcy o udostępnienie modelu IFPUG dla propozycji 27 w celu weryfikacji oszacowania złożoności, a tym samym kosztów realizacji ww. propozycji. Wykonawca w odpowiedzi wskazał, że w jego opinii umowa 51 nie zawiera jakichkolwiek postanowień, które pozwalałyby ARiMR na legalne korzystanie z modelu IFPUG od momentu jego ewentualnego wcześniejszego przekazania do chwili zapłaty odpowiedniego wynagrodzenia skutkującej przeniesieniem praw autorskich do modelu.

(dowód: akta kontroli str. 2995–2997, 3002–3016, 3024)

W wyjaśnieniach odnośnie do wynagrodzenia za wycenę proponowanych przez wykonawcę prac przed ich zleceniem, Zastępca Prezesa ARiMR sprawujący nadzór nad DI wskazał, że „[...] Wielokrotnie ARiMR podejmowała próby wypracowania

²⁷ Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2017 r. poz. 278, ze zm.) wnioski o przyznanie płatności bezpośrednich wraz z wymaganymi załącznikami przyjmowane są od 15 marca do 15 maja.

²⁸ Na przykład: liczba faktycznie przepracowanych roboczości, liczba godzin pracy w dni wolne od pracy, nadgodziny.

wspólnego stanowiska jednakże nie doszło do żadnych wiążących uzgodnień [...]. Wykonawca stoi na stanowisku, że wytworzenie modelu IFPUG stanowi dodatkową pracę o charakterze niefunkcyjnym, za którą należy mu się wynagrodzenie ustalone za zasadach określonych w ust. 10 Załącznika 4C (wycena metodą ekspercką w Roboczościach), co wobec całkowicie odmiennej interpretacji ARiMR powodowało, że wyceny wykonania modelu IFPUG nie były zawierane w kolejnych zamawianych Propozycjach, jakkolwiek nie doszło do ostatecznego ustalenia respektowanej przez obie strony zasady w tym zakresie.

Zgodnie z zastosowaną praktyką, do września 2017 r. koszty przygotowania modeli IFPUG (wycena w Roboczościach) były ARiMR przedkładane, jednak nie zwiększały wyceny poszczególnych zamawianych Modyfikacji. Jednakże zamówienia podpisywane od października zawierają koszty przygotowania modeli IFPUG, które są uwzględniane w ramach prac niefunkcyjnych wycenianych w Roboczościach, przy zastrzeżeniu ostatecznego ustalenia Stron obowiązującej zasady w tym zakresie. Zmiana dotychczasowej praktyki była wynikiem zmiany stanowiska negocyjacyjnego wykonawcy, który od wprowadzenia do treści zatwierdzanych Propozycji wyceny kosztów wytworzenia modelu IFPUG uzależnił przedłożenie Propozycji, jak i realizację Modyfikacji w czasie oczekiwanym przez Agencję. Tym samym treść Propozycji stanowi wypadkową ustaleń negocjacyjnych oraz konieczności dostosowania systemu informatycznego Agencji do terminowej obsługi informatycznej zadań ustawowych".

(dowód: akta kontroli str. 2998–2999)

Wycena prac została zweryfikowana przez ARiMR w następstwie uzgodnienia modelu IFPUG w dniu 21 sierpnia 2017 r. Zatwierdzona została Zmiana P001Z12 obniżającą pracochłonność P 001 o 113,5 PF (o 63,7 tys. zł brutto). Rozliczenie prac niestandardowych nastąpiło w oparciu o oświadczenie wykonawcy.

Jak wyjaśniła Prezes ARiMR „[...] Kolejna próba weryfikacji wycen została podjęta w trakcie czynności audytowych prowadzonych przez ARiMR w ramach audytu jakości świadczonych usług. Wykonawca odmówił udostępnienia audytorom rejestru czasu pracy pracowników. Zespół audytowy wystąpił do wykonawcy o przekazanie raportu – oświadczenia dotyczącego zbiorczej liczby godzin przepracowanych w ramach Zleceń Operacyjnych i Propozycji za I kwartał 2017 r. (co stanowiło zobowiązanie z KS). W tym przypadku ARiMR także spotkała się z odmową wykonawcy powołującego się na wewnętrzne regulacje obowiązujące [u wykonawcy]”.

(dowód: akta kontroli str. 2997–2999)

Wydajność i dostępność SIA

System SIA zaprojektowano dla 7.500 równoległych sesji użytkowników modułu ZSZiK/PROW oraz podsystemu IACSplus. Przyjęto, że dla modułu ZSZiK liczba równoległych sesji nie przekroczy 500, dla PROW – 1.000, dla modułu PA – 200, PZSiPplus – 700, GIS/LIDS – 3.400 (wykorzystywanych przez eWniosek, IACSplus oraz PZSiPplus).

(dowód: akta kontroli str. 2964)

Na wydajność i dostępność systemu SIA, ze względu na złożoność tego systemu, wpływ miało wiele czynników. Do głównych z nich należały:

- dotrzymywanie przez wykonawcę parametrów SLA określonych umową,

- jakość bardzo dużej liczby modyfikacji zmian wprowadzanych (na potrzeby każdej z kampanii) w reżimach czasowych utrudniających długotrwałe ich testowanie.

Ustanowione przez ARiMR narzędzia informatyczne na bieżąco monitorowały podstawowe parametry zdefiniowane w ramach SLA obrazując działanie aplikacji wchodzących w skład systemu SIA. Dzięki temu powstał uogólniony obraz dostępności i spełniania określonych w umowach parametrów SLA.

Sposób monitorowania dostępności i wydajności SIA uregulowano w umowie. Zgodnie z określonym zakresem usługi, wykonawca odpowiedzialny był za:

- mierzenie czasów odpowiedzi wybranych funkcji Systemu Informatycznego;
- rekomendowanie zmian z zakresu strojenia baz danych i serwerów aplikacji oraz pozostałych elementów Środowisk;
- diagnozowanie i wskazywanie „wąskich gardeł”;
- niezwłoczne informowanie Zamawiającego o jakimkolwiek czynniku wpływającym na Dostępność Środowisk lub Systemu Informatycznego.

System był monitorowany przez DI ARiMR, przy pomocy dedykowanego narzędzia.
(dowód: akta kontroli str. 2965–2966)

Prezes ARiMR wyjaśniła, że: „[...] Sposób mierzenia wydajności systemu SIA został określony w ramach umowy podpisanej z wykonawcą. Umowa przewiduje mierzenie i rozliczanie wydajności na podstawie pomiarów wykonywanych przez oprogramowanie zewnętrzne (tzw. czujki) dla uzgodnionych z wykonawcą funkcjonalności poszczególnych aplikacji składowych systemu SIA. Parametry wydajnościowe, na podstawie których dokonywane są pomiary dostępności i wydajności systemu zostały potwierdzone z wykonawcą w ramach Okresu Przejściowego [...]”.

(dowód: akta kontroli str. 2965)

W sprawie analiz w zakresie określenia wydajności SIA prowadzonych w ARiMR Prezes ARiMR wyjaśniła, że: „[...] Parametry wydajnościowe systemu SIA definiowane są na etapie wytworzenia lub modyfikacji systemu. Przy określaniu wymagań funkcjonalnych, definiowane są również wymagania нефункционалне, opisujące np. ilość jednoczesnych użytkowników systemu. Przy aplikacjach IACSplus oraz eWniosek (największych aplikacjach SIA) takie parametry zostały definiowane w ramach Propozycji P013 oraz P014 realizowanych w umowie 72/DI/2013/2617. Wszystkie niezbędne dla Agencji założenia modyfikacji są testowane na podstawie Planów Testów Akceptacyjnych przez pracowników ARiMR lub w ramach testów wewnętrznych (również wydajnościowych) wykonawcy. Przeprowadzenie pełnych testów нефункционалне systemu przy pełnym obciążeniu produkcyjnym jest niemożliwe na etapie Testów Akceptacyjnych, w związku z czym ciężar sprawdzenia wymagań нефункционалне w znacznej części przeniesiony zostaje na wykonawcę (stosowane są dodatkowe mechanizmy obciążające system i skalowania środowisk). Po wdrożeniu produkcyjnym, przy eksploatacji systemu przez użytkowników wykryte błędy wydajnościowe zgłaszane są w reżimie SLA umowy”.

(dowód: akta kontroli str. 2965)

Podczas eksploatacji systemu SIA w latach 2015 – 2017 nie przeprowadzono testów wydajności systemu, w tym testów w typowym użyciu, testów przeciążenia lub testów maksymalnego obciążenia. W systemie SIA nie przeprowadzano również

testów przeciążeniowych. Umowy z wykonawcami nie wymagały przeprowadzenia takich testów.

Prezes ARiMR wyjaśniła, że: „Testy wydajności systemu przeprowadzane były tylko i wyłącznie na etapie wytwarzania nowych produktów (jeżeli takie testy wchodziły w zakres zamówienia). Jeżeli w ramach zamówienia były przeprowadzane takie testy to jednym z produktów modyfikacji był raport z testów niefunkcjonalnych przeprowadzonych przez wykonawcę. Dodatkowo departamenty merytoryczne testowały wydajność niektórych funkcjonalności w trakcie normalnego dnia pracy. Działania te nie były jednak sformalizowane i nie powstały z nich żadne raporty”.

(dowód: akta kontroli str. 2986–2987)

Całkowita niedostępność ²⁹ SIA w latach 2015–2017 zarejestrowana przez ARiMR:

- w godzinach pracy ARiMR (6:00–22:00), w dniach roboczych³⁰ – 5,4% w 2015 r., 4,9% w 2016 r., 4% w 2017 r.;
- łączna liczba okien serwisowych – 19,1% w 2015 r., 22,8% w 2016 r., 14,3% w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3266–3267)

Agencja w zawartych umowach zobowiązywała wykonawców do regularnego raportowania o realizacji każdej grupy usług, w tym usługi modyfikacji. Miesięczny raport zawierał m.in.: listę zgłoszeń, liczbę instalacji Modyfikacji/Poprawek/Zleceń Operacyjnych, dostępność i wydajność systemu, poziom jakości, listę przestojów środowiska produkcyjnego itp. Raporty te podlegały analizie przez pracowników DI pod kątem kompletności, zgodności i wiarygodności.

(dowód: akta kontroli str. 3262–3263)

Spośród 11 raportów miesięcznych w ramach umowy 51/DI/2016/2611 przekazanych do ARiMR, został zatwierdzony jedynie jeden raport za grudzień 2016 r. Rozbieżności stanowisk między ARiMR i wykonawcą dotyczyły głównie:

- Zgłoszeń kwalifikowanych przez wykonawcę jako niezasadne (niewystępowanie błędów). Zdaniem wykonawcy błąd niezasadny nie powinien być obsługiwany w reżimach SLA,
- Interpretacji pojęcia Czasu Reakcji (4h) ARiMR oczekuje reakcji na wszystkie zgłoszenia zgodnie z umową, a wykonawca podnosi, że na wydłużony czas obsługi błędów wpływała również brak dokumentacji oraz synchronizacja między Systemami Obsługi Zgłoszeń Stron.

ARiMR (według stanu sierpień 2017 r.) wskazała przekroczenia SLA na poziomie:

- ponad 10.000 godzin dla Czasu Reakcji,
- ponad 1.500 godzin dla Czasu Realizacji.

Agencja zwróciła się do wykonawcy o wskazanie okoliczności mających wpływ na przekroczenie czasów obsługi dla poszczególnych Zgłoszeń. Przekazane zostały jedynie oświadczenia i uzasadnienia o niewystąpieniu błędów.

Raportów miesięcznych w tym zakresie nie uzgodniono do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Nieuzgodnienie raportów miesięcznych skutkowało naliczeniem kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 3016–3024)

²⁹ Sumaryczna liczba przestojów wyniosła: 1. W godzinach pracy ARiMR (6:00-22:00), w dniach roboczych - 2015 -13 dni 12 godzin i 30 minut, 2016 -12 dni 23 godziny i 20 minut, 2017 - 10 dni 3 godziny i 5 minut. 2. Łączna liczba okien serwisowych - 2015 - 69 dni 16 godzin i 0 minut, 2016 - 83 dni 1 godzina i 30 minut, 2017 - 52 dni 3 godziny i 25 minut.

³⁰ Przy założeniu 252 dni roboczych w danym roku.

W sprawie niezatwierdzenia ww. raportów Zastępca Prezesa ARiMR sprawujący nadzór nad DI wyjaśnił, że „W zakresie raportu grudniowego ARiMR doszła do porozumienia z wykonawcą w odniesieniu do wszystkich zgłoszonych uwag, a co za tym idzie zaakceptowała raport miesięczny (większość zgłoszeń błędów zarejestrowanych w grudniu 2016 r. została zrealizowana i zaraportowana w kolejnych miesiącach).

Przyczyną niezgodnienia z wykonawcą treści raportów za okres od stycznia do października 2017 r. jest brak porozumienia co do sposobu obsługi Zgłoszeń (realizacji zgłoszonych przez Zamawiającego uwag, w tym wad systemu) w ramach realizacji Usług. Najważniejsze sporne kwestie, które doprowadziły do braku akceptacji raportów miesięcznych dotyczyły:

- zgłaszania przez wykonawcę, jako powodu niedotrzymywania Czasów Realizacji, argumentacji o charakterze ogólnym (np. brak dokumentacji), bez wykazywania jaki był rzeczywisty wpływ danej okoliczności na możliwość realizacji poszczególnych Zgłoszeń, co uniemożliwiało Zamawiającemu pełną weryfikację jakości świadczonych Usług,
- stosowania przez wykonawcę niezgodnego z umową określenia niektórych Zgłoszeń jako „bezzasadne” i „wydajnościowe”, a w związku z tym brak realizacji takich Zgłoszeń w ramach SLA.

Eskalacja następowała poprzez spotkania uzgodnieniowe (projektowe) Kierowników Utrzymania. Na spotkaniach tych wymieniane były informacje między stronami dotyczące: przyczyn wystąpienia problemów/błędów wraz z historią ich powstania oraz próby rozwiązań. Kolejna eskalacja była na poziomie Koordynatorów Umowy, Dyrekcji DI oraz na posiedzeniach Komitetu Sterującego”.

(dowód: akta kontroli str. 2999–3000)

Agencja, poza bieżącym monitorowaniem dostępności SIA, dokonywała okresowo przeglądu zadowolenia użytkowników SIA³¹. Ostatnie badanie przeprowadzono w sierpniu 2017 r., w których oceniano wydajność (szybkość działania) aplikacji w okresie ostatnich 3 miesięcy. SIA został oceniony bardzo źle lub źle przez 73% respondentów, z tego bardzo źle przez 48% respondentów. Zadowolająco działanie aplikacji oceniło 21%, a dobrze i bardzo dobrze 6 % respondentów. Dla porównania należy wskazać, że podczas analogicznego badania użytkowników starej aplikacji ZSIK/PROW w marcu 2015 r. wydajność aplikacji w okresie ostatnich 3 miesięcy 90% ankietowanych oceniło jako zadowolająco, dobrą lub bardzo dobrą. Pozostałe 10% oceniających, że aplikacja działała źle lub bardzo źle, jako powody złej oceny podało m.in. długi czas oczekiwania na reakcję aplikacji, brak połączenia z serwerem, brak możliwości zalogowania, problemy z zatwierdzaniem dokumentów, zawieszanie się aplikacji, utrata danych przez brak połączenia z serwerem.

(dowód: akta kontroli str. 2986–2991, 3017)

Przedstawiciele związków zawodowych w pismach skierowanych do Prezesa ARiMR zwracali uwagę na niską wydajność systemu informatycznego służącego do

³¹ Ankieta satysfakcji użytkowników SIA została przeprowadzona zgodnie z wytycznymi opisanymi w zatwierdzonym w 2011 r. dokumencie „Monitorowanie poziomu zadowolenia użytkowników końcowych systemów informatycznych ARiMR”. Według ww. dokumentu monitorowanie kluczowych systemów informatycznych jest przeprowadzane dwukrotnie w ciągu obowiązującego kontraktu. Pierwsze badanie przeprowadzane jest po 6 miesiącach od rozpoczęcia świadczenia usług w przypadku ich przekazania do nowego usługodawcy lub po 3 miesiącach od rozpoczęcia świadczenia usług w przypadku, gdy kontrakt został zawarty z dotychczasowym usługodawcą. Drugie badanie satysfakcji przeprowadza się bezpośrednio przed rozpoczęciem albo w trakcie trwania przygotowań do nowego kontraktu. Liczba ankietowanych ustalana jest standardowo na maksymalnie 10% ogólnej liczby użytkowników systemu.

obsługi wniosków, co skutkowało koniecznością pracy w systemie dwuzmianowym w nadgodzinach oraz w dni wolne od pracy.

(dowód: akta kontroli str. 2333–2352)

Przykładem określenia oczekiwanych parametrów wydajności SIA były wymagania niefunkcjonalne dla aplikacji PZSIPplus. Aplikację zaprojektowano dla ponad 500 użytkowników, wskazując oczekiwane parametry wydajności dla siedmiu procesów³².

Wykorzystanie aplikacji PZSIP/PZSIPplus w okresie od IV kwartału 2016 r. do III kwartału 2017 r. wykazało, że występowały istotne problemy z wydajnością SIA pomimo obciążenia SIA znacznie mniejszą liczbą użytkowników (niż zakładana na etapie projektowym).

W latach 2015–2017 w ARiMR rocznie rozpatrywanych było ok. 1,5 – 1,75 mln rozbieżności, które dotyczyły aktualizacji ortofotomapy, wyników kontroli na miejscu oraz rolników³³.

(dowód: akta kontroli str. 3167, 3208–3220)

Dyrektor Departamentu Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych ARiMR wyjaśnił, że „Proces rozpatrywania rozbieżności przez pracowników WGIS jest prowadzony w sposób ciągły w skali roku niezależnie od trwającej Kampanii. Oznacza to, że w tym samym czasie mogą być rozpatrywane rozbieżności z kilku Kampanii np. z roku n rozbieżności stwierdzone w kontroli administracyjnej, z rok n–1 rozbieżności pochodzące np. z odwołań, z roku n+1 rozbieżności pochodzące z pytań rolników o Maksymalny Kwalifikowalny Obszar (MKO). [...] Typy rozbieżności (kategorie) są znacznie zróżnicowane pod kątem trudności przetworzenia”.

(dowód: akta kontroli str. 3208–3220)

W latach 2011–2016 w SIA do przetwarzania informacji przestrzennej wykorzystywano aplikację PZSIP opartą o technologię GIS (GeoMedia³⁴). Wówczas wydajność opracowywanych rozbieżności z wykorzystaniem dostępnych narzędzi PZSIP/PZSIPplus przedstawiała się następująco³⁵:

- 4.500 rozbieżności opracowywanych przez 255 pracowników dziennie. Maksymalnie 15.500 przy kadrze 321 pracowników (2012 r.),
- 6.100 rozbieżności przy 248 pracownikach dziennie (2013 r.),
- 9.000 rozbieżności przy 247 pracownikach (2014 r.),
- 4.250³⁶ rozbieżności (do czerwca 2015 r.). Ilość rozbieżności znacząco spadała z uwagi na wprowadzenie dodatkowego istotnego wymóg UE do obsłużenia w PZSIP, tj. wyznaczenie i utrzymanie w aktualności obszarów proekologicznych (EFA),
- 10.100 rozbieżności przy 330 pracownikach (od czerwca 2015 r.),
- 9.500 rozbieżności przy 340 pracownikach (od stycznia do października 2016 r.),

³² Wymagania wydajnościowe zdefiniowano dla następujących procesów: manualnego generowania obiektów pochodnych, możliwość ponownego wyliczenia danych PEG (JPO, ORNE i ONW) wraz z danymi EFA, importu warstw w PZSIPplus, masowego zgłoszenia rozbieżności z pliku, wyszukiwania rozbieżności, skalania warstw buforowych z tłowymi w kolejce zatwierdzania rozbieżności, przenoszenia obsługi rozbieżności do innych jednostek organizacyjnych, edycji rozbieżności na mapie, możliwość ponownego zaimportowanie obiektów z warstw modelu danych tłowych do warstw buforowych.

³³ Rozbieżności dotyczyły m.in. nowej ortofotomapy – 37%, zgłoszeń dokonanych bezpośrednio przez rolników – 21% wyników ustaleń KnM – 14%, zgłoszenia Biur Powiatowych – 9%.

³⁴ GeoMedia – komercyjne oprogramowania GIS rozwijane od końca lat 90 wykorzystywane głównie jako narzędzie do analizy danych przestrzennych m.in.: kwerend dotyczących atrybutów i położenia obiektów, wyznaczania stref buforowych, przestrzennego nakładania warstw informacyjnych.

³⁵ Prezentowane dane dotyczą: średniej dziennej liczby rozbieżności i średniej liczby pracowników w danym okresie.

³⁶ W tym czasie odbywało się wdrożenie i szkolenie użytkowników PZSIP.

- 2.100 rozbieżności przy 235 pracowników (listopad–grudzień 2016 r.). Po wdrożeniu aplikacji PZSiPplus,
- 7.600 rozbieżności przy 250 pracownikach. Maksymalnie 14.000 rozbieżności (I–III kwartał 2017 r.),
- 10.000 rozbieżności dziennie, (IV kwartał 2017 r.). Wynik osiągnięto przy uwzględnieniu czasowych włączeń systemu związanych z wdrożeniami oraz szacowaniem wydajności procesu wektoryzacji działek rolnych przez pracowników BP.

Wydajność w tym obszarze ustabilizowała się dopiero w IV kwartale 2017 r., gdy osiągnięto podobne wartości jak w 2015 r., po oddelegowaniu do WGIS dodatkowych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 3167, 3208–3220)

Dyrektor DBRIKT ARMiR wyjaśnił, że „Spadek wydajności w okresie po wdrożeniu aplikacji PZSiPplus był sytuacją spodziewaną, związaną z przygotowaniem pracowników do pracy w nowym środowisku. Analogiczne wartości wydajności były osiągane po wdrożeniu PZSiP”.

(dowód: akta kontroli str. 3208–3220)

W sprawie działań naprawczych w zakresie wydajności systemu SIA podjętych w ARiMR Prezes ARiMR wyjaśniła, że: „[...] Z uwagi na niestandardową sytuację, jaka miała miejsce w zakresie wydajności SIA, do wspólnych prac nad znalezieniem usprawnień w powyższym zaangażowano [dodatkowych] wykonawców [...] w celu dokonania optymalizacji bazy danych. Na bazie zebranych informacji, wspólnie z [dodatkowym wykonawcą] wypracowano założenia [...] [następnie], obecny wykonawca dokonał zmian w konfiguracji systemu operacyjnego [...] co zmniejszyło niepożądane obciążenie [...] bazy danych LIDS.

(dowód: akta kontroli str. 2966)

W celu optymalizacji działania i zwiększenia wydajności SIA, DI ARiMR podjął następujące działania:

- migrację systemów operacyjnych środowisk pomocniczych i środowiska produkcyjnego SIA (III–IV kwartał 2016 r.),
- wymianę warstwy infrastruktury serwerowej dla środowisk pomocniczych i środowiska produkcyjnego SIA (rozpoczęte w IV kwartale 2017 r., termin zakończenia I kwartał 2018 r.),
- rozbudowę w zakresie produktu LIDS (zwiększenie liczby serwerów wydruków z 7 do 18 (w II – IV kwartał 2017 r.),
- wymianę głównych produkcyjnych macierzy dyskowych pod system SIA (zaplanowano na I kwartał 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 2982)

W sprawie działań organizacyjnych i technicznych podejmowanych dla zapewnienia sprawnej obsługi wniosków, w przypadku zbyt niskiej wydajności systemu informatycznego SIA, Prezes ARiMR wyjaśniła, że: „ARiMR reaguje niezwłocznie na niepokojące sygnały dotyczące spadku wydajności systemu bądź jej niewystarczającego poziomu. W związku z powyższym podejmuje szereg działań mających na celu zapewnienie sprawnej obsługi wniosków. Centrala ARiMR na bieżąco monitoruje obciążenie systemu informatycznego SIA oraz przekazuje wytyczne do podległych oddziałów regionalnych i biur powiatowych w celu zachowania ciągłości pracy w systemie. Dodatkowo, w razie konieczności podejmowana jest decyzja o zmianowej pracy biur powiatowych czy też limitacji osób

obsługujących dany proces w aplikacji, co umożliwia równomierne obciążenie systemu poprzez pracowników ARiMR. W sytuacjach zbyt niskiej wydajności systemu, uniemożliwiającej płynne realizowanie bieżących zadań w systemie, ARiMR natychmiastowo interweniuje u wykonawcy w celu określenia konkretnych działań pozwalających na poprawę produktywności obszarów, w których zidentyfikowano problem. [...] w celu zapewnienia stabilności systemu, masowe działania wsadowe jak i parametryzacje systemu przeprowadzane są po standardowych godzinach pracy [...]"

(dowód: akta kontroli str. 2916)

Audyt umowy

Zgodnie z postanowieniami umów 72/DI/2013, 19/DI/2015 oraz 51/DI/2016 Agencja miała prawo do przeprowadzenia audytów jakości prac wykonawcy związanych z realizacją umowy, w tym poszczególnych zamówień i zleceń operacyjnych oraz zgodności tych prac z postanowieniami umowy i warunkami realizacji zamówień lub zleceń operacyjnych przyjętych do realizacji.

Audyt usług świadczonych w ramach umów 72/DI/2013 i 19/DI/2015 został przeprowadzony w dniach 23 – 24 września 2015 r. Podstawę przeprowadzenia audytu stanowił art. 2 ust. 11 umowy nr 72/DI/2013 oraz art. 3 ust. 10 umowy 19/DI/2015. Celem audytu była ocena jakości usług świadczonych oraz ich zgodności z postanowieniami umów, obowiązującymi procedurami i standardami.

Audyt wskazał potrzebę wprowadzenia przez wykonawcę działań korygujących poprzez przede wszystkim: wzmocnienie kadrowego zespołów projektowych realizujących umowy ARiMR, wprowadzenia podziału zasobów kadrowych dedykowanych do realizacji usług modyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 2225, 2365, 2981)

W ramach umowy 51/DI/2016, próba przeprowadzenia audytu w styczniu 2017 r. zakończyła się niepowodzeniem, ze względu na odmowę wykonawcy. Wykonawca powołał się na konieczność wspólnego opracowania procedury przeprowadzenia audytu, domagając się również wskazania podstaw prawnych do przeprowadzenia takiego audytu. Kolejny wyznaczony przez Agencję termin audytu w dniach 8 i 9 maja 2017 r. na prośbę wykonawcy został przełożony i zrealizowany 12 i 16 maja 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2981, 3314)

Audytorzy ARiMR w sprawozdaniu z audytu wskazali na konieczność zwiększenia zasobów kadrowych wykonawcy. Podali również, że wykonawca pozostawał w zwłoce z wykonywaniem swoich świadczeń, jak również proponował niemożliwe do zaakceptowania przez Agencję terminy realizacji zamówień na modyfikacje, przekraczające znacząco terminy, do zachowania których ARiMR zobowiązana jest na podstawie prawodawstwa krajowego i europejskiego. Jako przyczynę wskazano złą organizację pracy po stronie wykonawcy oraz zbyt małe zasoby kadrowe skierowane do wykonywania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 3308, 3314, 3353–3404)

Prezes ARiMR wyjaśniła, że „[...] Wykonawca nie zaakceptował ustaleń audytu nie podając jednocześnie merytorycznego uzasadnienia swojego stanowiska, nie podjął również żadnych działań w celu wdrożenia zaleceń wynikających z przeprowadzonego zadania audytowego. ARiMR nie dysponuje narzędziami, czy mechanizmami pozwalającymi na skłonienie wykonawcy do realizacji zaleceń w przypadku odmowy z jego strony. Umowa zobowiązuje wykonawcę do realizacji zaleceń, nie mniej obecny wykonawca nie przyjmuje tego do wiadomości uznając,

że zalecenia wykraczają poza wiążącą Strony umowę. Argumentacja uzasadniająca stanowisko ARiMR oraz wykazująca uprawnienia ARiMR wydania przedmiotowych zaleceń oraz oczekiwania ich realizacji zostaje przez wykonawcę niezmiennie odrzucana [...]”.

(dowód: akta kontroli str. 2981, 3319)

Wydatki na rozwój i utrzymanie SIA

W latach 2015 – 2017 na system SIA wydatkowano³⁷ 156.685,9 tys. zł, z tego w 2015 r. – 37.643,6 tys. zł, w 2016 r. – 104.367,8 tys. zł oraz w 2017 r. – 14.674,5 tys. zł.³⁸

Na utrzymanie SIA wydatkowano ogółem 55.317,1 tys. zł, z tego w 2015 r. – 24.692,5 tys. zł, w 2016 r. – 24.705,5 tys. zł oraz 2017 r. – 5.919,1 tys. zł.

Na rozwój systemu SIA wydatkowano ogółem 97.888,1 tys. zł, z tego w 2015 r. – 12.099,8 tys. zł, w 2016 r. – 79.334,8 tys. zł oraz 2017 r. – 6.453,5 tys. zł³⁹.

Na zlecenia operacyjne wydatkowano ogółem 2.471,7 tys. zł, z tego w 2015 r. – 851,3 tys. zł, w 2016 r. – 327,5 tys. zł oraz 2017 r. – 1.292,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2471, 3266–3268)

W ramach umowy nr 51/DI/2016 naliczono kary umowne⁴⁰ i wystawiono cztery noty księgowe na kwotę 17,3 tys. zł. Rozliczenie nastąpiło w drodze kompensaty.

W latach 2015–2017 w ramach umowy nr 72/DI/2013 naliczono kary umowne i wystawiono 28 not księgowych na kwotę ogółem 254,5 tys. zł. W drodze kompensaty rozliczono 25 należności, w przypadku pozostałych trzech utworzono odpis aktualizujący należność w wysokości 100%.

W ramach umowy nr 19/DI/2015 naliczono kary umowne⁴¹ i wystawiono trzy noty księgowe na kwotę 4.150,4 tys. zł. Należności były windykowane, w przypadku dwóch należności na kwotę ogółem 4.118,8 tys. zł utworzono odpis aktualizujący należność w wysokości 75%, a dla należności 31,6 tys. zł – w wysokości 100%.

W ramach umowy nr 15/DI/2016 naliczono karę umowną⁴² i wystawiono notę księgową na kwotę 16,5 tys. zł. Należność była windykowana, utworzono odpis aktualizujący należność w wysokości 75%.

(dowód: akta kontroli str. 2473–2477)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zwiększone w kampanii 2017 r., w porównaniu do poprzednich kampanii, wykorzystanie w SIA funkcji wspomagających rysowanie warstw geoprzestrzennych⁴³ spowodowało problemy w zapewnieniu zadowalającej wydajności systemu. Wprowadzone zmiany w środowisku SIA polegające na wymianie niektórych elementów infrastruktury oraz

³⁷ Według stanu na 7 grudnia 2017 r.

³⁸ Ponadto wydatki na system finansowo-księgowy EBS w latach 2015 – 2017 na system EBS wyniosły 17.252,4 tys. zł, z tego w 2015 r. 4.692,2 tys. zł, w 2016 r. 6.929,1 tys. zł oraz w 2017 r. 5.631,1 tys. zł.

³⁹ W 2017 r., oceniając wydatki na rozwój, należy uwzględnić dodatkowo kwotę 1.009,0 tys. zł na certyfikację.

⁴⁰ Przyczyną naliczenia kar umownych było w jednym przypadku niedotrzymanie przez wykonawcę poziomu SLA, w dwóch opóźnienia przekazania planu testów akceptacyjnych oraz w jednym przekazania oprogramowania.

⁴¹ Przyczyną naliczenia kar było opóźnienie w przekazaniu produktów do odbioru oraz opóźnienie wdrożenia.

⁴² Przyczyną naliczenia kary było opóźnienie przekazania oprogramowania.

⁴³ Wdrożono nowy moduł PZSIPplus oraz zmieniono w 2016 r. technologię przetwarzania informacji przestrzennej w ramach PZSIP/PZSIPplus.

optymalizacji oprogramowania przez DI, firmy zewnętrzne i wykonawcę pozwoliły tylko na doraźne rozwiązanie zaistniałych problemów. Wdrożenie nowych aplikacji, jak np. eWniosekplus, spowoduje wzrost ryzyka ograniczenia wydajności SIA, które wystąpiło już w kampanii 2017 r.

Ocena cząstkowa

Agencja posiadała autorskie prawa majątkowe do użytkowanych systemów i aplikacji oraz przejęła od wykonawców kody źródłowe systemu i modyfikacji. W zawartych umowach zastrzegła prawo do modyfikacji i rozbudowy systemu oraz określiła odpowiedzialność wykonawców za realizację oprogramowania użytkowego i jego wdrożenie. Umowy zawarte z wykonawcami zawierały mierniki prawidłowości wykonywania usług, a także regulacje dotyczące odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług, w szczególności za niedotrzymanie SLA.

Wydatki poniesione na rozwój i utrzymanie systemu SIA były bardzo wysokie i sięgały prawie 157 mln zł, a zastosowane w umowach z wykonawcą zabezpieczenia interesów Agencji nie były jednak w pełni skuteczne. Wobec dominującej pozycji wykonawcy ARiMR była zmuszona przyjmować jego warunki w zakresie terminów wprowadzenia zmian w systemie i wyceny realizowanych usług. Podejmowane dotychczas działania w celu zmniejszenia stopnia zależności od wykonawcy nie poprawiły zdecydowanie pozycji ARiMR w relacjach z wykonawcą.

4. Realizacja płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego

4.1. Przygotowanie organizacyjne ARiMR do obsługi wniosków oraz realizacji płatności

Opis stanu faktycznego

W ramach przygotowania organizacyjnego w ARiMR:

- opracowano niezbędne procedury do obsługi wniosków i wypłaty w ramach kampanii 2015 r., 2016 r. i 2017 r.,
- zrealizowano wydruk i wysłanie spersonalizowanych wniosków o pomoc wraz załącznikami graficznymi (ortofotomapy, warstwy map wektorowych),
- zapewniono odwzorowanie cyfrowe w zakresie obszaru GIS,
- przeszkolono pracowników Agencji oraz m.in. doradców rolnych i pracowników Izby Rolniczych,
- przeprowadzono kampanię informacyjną skierowaną do potencjalnych beneficjentów (materiały informacyjne, spotkania).

(dowód: akta kontroli str. 2225, 2428–2450, 3040–3041)

Procedury

W zakresie działań kontrolnych Agencja przyjęła następujące procedury:

- zatwierdzania wniosków (szczegółowe procedury dotyczące przyjmowania, rejestracji i przetwarzania wniosków, łącznie z opisem wszelkich dokumentów, którymi należy się posługiwać) – Książka procedur Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – KP-611-01-ARiMR. Realizację kontroli na miejscu określały procedury ujęte w Książce Procedur Kontrole w zakresie systemów wsparcia bezpośredniego Kontrole w zakresie kwalifikowalności

powierzchni metodą inspekcji terenowej i metodą FOTO – KP-611-37-ARiMR.⁴⁴

- płatności – Książka Procedur Wspólna Polityka Rolna Dokonywanie płatności w ramach WPR KP-611-10-ARiMR,
- księgowania, dotyczące zaliczek i zabezpieczeń, dotyczące długów – Książka Procedur Księgowych Programów WPR KP-611-08-ARiMR oraz Książka Procedur Sprawozdawczych Programów WPR KP-611-09-ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 2225, 2920)

Przygotowanie i wysyłka wniosków spersonalizowanych

W ramach kampanii 2015–2017 do beneficjentów wysłano odpowiednio:

- kampania 2015 – 1.345.499 wniosków spersonalizowanych,
- kampania 2016 – 1.347.820 wniosków spersonalizowanych,
- kampania 2017 – 1.335.500 wniosków spersonalizowanych.

(dowód: akta kontroli str. 2428)

W sprawie wysłania spersonalizowanych wniosków do rolników, którzy w poprzedniej kampanii złożyli eWniosek, Dyrektor DPB wyjaśniła, że: „Dla producentów rolnych, którzy złożyli wniosek o przyznanie płatności za pośrednictwem aplikacji eWniosek w poprzedniej kampanii, nie były wysyłane wnioski spersonalizowane w kampaniach 2016–2017. Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2017 r., poz. 278, ze zm.), dane dla przedmiotowych producentów rolnych zostały udostępnione w aplikacji e-Wniosek, za pośrednictwem której mogli złożyć wniosek o przyznanie płatności”.

(dowód: akta kontroli str. 2429)

Odwzorowanie cyfrowe w zakresie obszaru GIS

Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) NR 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności⁴⁵ w celu identyfikacji wszystkich działek rolnych w gospodarstwie lub gruntów nierolniczych, o których mowa w art. 14 ust. 1 lit. d) i e), właściwy organ dostarcza beneficjentowi z góry ustalony formularz i odpowiednie materiały graficzne, o których mowa w art. 72 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013⁴⁶, za pośrednictwem interfejsu opartego na GIS, umożliwiającego przetwarzanie danych przestrzennych i alfanumerycznych w odniesieniu do zgłoszonych obszarów.

W art. 17 ust. 2 określono, że ww. wymóg udostępnienia materiałów graficznych za pośrednictwem interfejsu opartego na GIS dotyczy liczby beneficjentów odpowiadającej liczbie niezbędnej do objęcia co najmniej:

⁴⁴ Dodatkowo w obsłudze wniosku obowiązywały Instrukcje stanowiskowe:

- Wprowadzanie i kontrola kompletności wniosków o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezp.(...),
 - Kontrola administracyjna wniosku o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i ONW w kampanii 2016,
 - Naliczanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (...),
 - Weryfikacja po kontroli na miejscu wniosków o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezp. (...),
- oraz wytyczne w zakresie zasad przyznawania płatności, terminów składania wniosków, błędów oczywistych, rozpatrywania i stwierdzania nieprawidłowości, weryfikacji sztucznych warunków oraz doręczania decyzji.

⁴⁵ Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014 r., str. 69, ze zm.

⁴⁶ Państwa członkowskie dostarczają, między innymi drogą elektroniczną, z góry ustalone formularze sporządzone w oparciu o obszary określone w poprzednim roku, a także materiały graficzne wskazujące położenie takich obszarów.

- a) 25 % całkowitego obszaru zatwierdzonego do celów systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej w poprzednim roku, tj. kampanii 2015 r. (od roku składania wniosków 2016),
- b) 75 % całkowitego obszaru zatwierdzonego do celów systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej w poprzednim roku, tj. kampanii 2016 r. (od roku składania wniosków 2017),
- c) wszystkich beneficjentów (od roku składania wniosków 2018).

W przypadku, gdy beneficjent nie jest w stanie złożyć wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność z wykorzystaniem formularza geoprzestrzennego, zgodnie z art. 17 ust. 3 ww. rozporządzenia właściwy organ zapewnia beneficjentowi albo niezbędną pomoc techniczną, albo z góry ustalone formularze i odpowiednie materiały graficzne w formie papierowej. W tym przypadku właściwy organ przenosi informacje otrzymane od beneficjenta do formularza geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy.

W wytycznych dotyczących wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność, o których mowa w art. 71 rozporządzenia (UE) 1306/2013 (DSCH/2014/39 Final Rev 1) Komisja Europejska wskazała, że od 2018 r. identyfikacja obszarów we wnioskach beneficjentów powinna być wykonywana poprzez interfejs oparty na GIS (geoprzestrzenny wniosek o pomoc – GSAA). Informacje zawarte we wniosku powinny umożliwić zautomatyzowane kontrole i kontrole krzyżowe, w celu zasygnalizowania beneficjentowi, możliwe zawyżenie powierzchni obszarów i poinformowanie beneficjenta, że w oparciu o dotychczas wskazane informacje nie spełnia on warunków kwalifikowalności.

Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej (DG AGRI) stwierdziła, że geoprzestrzenny wniosek o pomoc powinien zapewniać sprawdzenie szeregu warunków podczas składania wniosków:

- deklaracji granic działki rolnej w stosunku do działki referencyjnej,
- nakładania się obszarów,
- osiągnięcie poziomu 5% EFA⁴⁷,
- spełnienia wymogów zazielenienia w oparciu o deklarację rolnika lub informacja o zwolnieniu z tego wymogu.

Na posiedzeniu grupy ekspertów ds. Płatności Bezpośrednich w dniu 22 listopada 2016 r. przedstawiciele Komisji Europejskiej potwierdzili, że od 2018 r. 100% wniosków powinno być składane za pośrednictwem GSAA, a przepisy określone w art. 17 ust. 3, lit. b rozporządzenia (UE) nr 809/2014 mogą dotyczyć tylko ograniczonej liczby rolników.

(dowód: akta kontroli str. 2451, 3031–3032)

Powierzchnia odwzorowanych działek rolnych w ramach obsługi wniosków obszarowych dla jednolitej płatności obszarowej w kampaniach 2015 – 2017, wyniosła⁴⁸:

- 1,5% powierzchni zadeklarowanych działek rolnych, w kampanii 2015,
- 75,5% powierzchni zadeklarowanych działek rolnych, w kampanii 2016,
- 93,0%⁴⁹ powierzchni zadeklarowanych działek rolnych w kampanii 2017.

(dowód: akta kontroli str. 2988, 3309)

⁴⁷ EFA - obszary proekologiczne, np. grunty ugorowane, elementy krajobrazu (drzewa będące pomnikami przyrody, drzewa wolnostojące, oczka wodne, rowy), strefy buforowe, pasy gruntów kwalifikujących się do płatności wzdłuż obrzeży lasów, zagajniki o krótkiej rotacji, obszary zalesione, międzyplony i okrywa zielona, uprawy wiążące azot),

⁴⁸ Według stanu na dzień 9 listopada 2017 r.

⁴⁹ Według stanu na dzień 24 stycznia 2018 r.

Prezes ARiMR wyjaśniła, że „[...] Proces odwzorowania cyfrowego w zakresie dopłat bezpośrednich od kampanii 2015 odbywa się w systemie IACSplus. Z analizy danych historycznych ARiMR wynika, że znacząca większość informacji podawanych przez beneficjentów we wnioskach nie ulega zmianie w stosunku do deklaracji rolnika z poprzedniej kampanii. W związku z powyższym w systemie IACSplus zaimplementowane zostały dwie ścieżki inicjowania danych do systemu dziedziczonego ARiMR, w którym przeprowadzana jest pełna obsługa wniosku, w zależności od formy złożonego wniosku:

- w wersji papierowej – zainicjowanie danych we wniosku danymi zatwierdzonymi w roku poprzednim (dane z wniosku spersonalizowanego);
- poprzez aplikację eWniosek – import do systemu IACSplus danych deklarowanych z eWniosku.

Niezależnie od powyższego, w sytuacji gdy dane deklarowane przez rolnika we wniosku w dużym zakresie odbiegają od danych zadeklarowanych w roku ubiegłym, w systemie IACSplus istnieje możliwość utworzenia pustego wniosku pozwalającego na manualne wprowadzenie nowych danych.

Dodatkowo, w ramach odwzorowania cyfrowego w zakresie obszaru GIS, w kampanii 2016 oraz kampanii 2017 do systemu IACSplus zostały zmigrowane geometrie obiektów utworzone w ramach poprzednich kampanii oraz zaimportowane obiekty, których wyrys, z uwzględnieniem deklaracji rolnika, można było utworzyć na podstawie przejęcia geometrii z danych referencyjnych, dzięki czemu w kampanii 2017 znacząca część wniosków posiada już wyrysowane geometrie odwzorowujące deklaracje rolnika.

Ponadto, należy podkreślić, że od kampanii 2017 ARiMR uruchomiła proces digitalizacji wniosków papierowych, co umożliwia dostęp do wszystkich danych zawartych we wnioskach bez konieczności wglądu w wersje papierowe zdigitalizowanych dokumentów.

Na kampanię 2018 przewidywane są znaczące zmiany w zakresie procesu odwzorowania cyfrowego. Realizując wytyczne Komisji Europejskiej, na przyszłą kampanię planowane jest wdrożenie rozwiązania umożliwiającego wprowadzenie wszystkich złożonych wniosków do nowej aplikacji eWniosek, co dodatkowo usprawni procesy weryfikacji poprawności wniosku i systemowej komunikacji z beneficjentem”.

(dowód: akta kontroli str. 2916–2917)

Pracownicy

Agencja zapewniła przydział odpowiednich zasobów ludzkich do przeprowadzenia operacji oraz odpowiedni poziom umiejętności technicznych niezbędnych na różnych poziomach operacyjnych. Zgodnie z kryteriami akredytacji ustanowionymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014, żaden z urzędników nie może być odpowiedzialny za więcej niż jeden z rodzajów obowiązków, takich jak zatwierdzanie, wypłacanie lub księgowanie sum obciążających EFRG lub EFROW oraz powinien być zapewniony także nadzór na pracą każdego urzędnika wykonującego którekolwiek z tych zadań.

W okresie od stycznia 2015 do września 2017 r. liczba etatów w jednostkach terenowych ARiMR praktycznie pozostała na stałym poziomie (zmniejszenie o 14,38 etatów, tj. o 0,15%). Etatyzacja na koniec 2017 r. w jednostkach terenowych ARiMR wyniosła 9.812,77 etatów, w tym w komórkach wewnętrznych OR 3.728,96 i BP 6.083,81. Zmiana liczby etatów w ciągu roku w BP wyniosła około 1%, w komórkach wewnętrznych OR ok. 3%.

(dowód: akta kontroli str. 2259–2281)

Szkolenia

Na podstawie rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. *uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro*⁵⁰ agencja płatnicza zapewnia prowadzenie odpowiednich szkoleń pracowników na wszystkich poziomach operacyjnych, w tym szkoleń podnoszących świadomość w zakresie nadużyć finansowych, oraz sprawowanie przez pracowników na wrażliwych stanowiskach funkcji w systemie rotacyjnym lub poddanie ich wzmocnionemu nadzorowi.

Organizacja szkoleń w ARiMR odbywała się w oparciu o Roczny Plan Szkoleń. Pracownicy, którzy realizowali zadania związane z obsługą wniosków w ramach poszczególnych programów pomocowych, uczestniczyli w szkoleniach dotyczących książek procedur, obsługi aplikacji informatycznych, jak i w szkoleniach specjalistycznych.

Szkoleniami z procedur objęci byli pracownicy Centrali, OR i BP. W celu usprawnienia procesu szkoleniowego na poziomie Centrali i OR wyłonieni zostali konsultanci (konsultanci merytoryczni Centrali oraz konsultanci regionalni), których zadaniem było przeprowadzenie szkoleń na poszczególnych poziomach organizacyjnych Agencji, w tzw. systemie kaskadowym⁵¹. Inicjatorami szkoleń z procedur były departamenty odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych schematów pomocowych (działań). Szkolenia te były realizowane metodą stacjonarną, poprzez e-learning oraz na zasadzie samokształcenia.

W celu realizacji powyższego obowiązku nałożonego na agencję płatniczą, Departament Płatności Bezpośrednich ARiMR (w kampanii 2015 r., 2016 r. i 2017 r.) przeprowadził szkolenia dotyczące obsługi wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich. Zakres przeprowadzonych szkoleń dotyczyły: książek procedur, instrukcji, aktów prawnych, itp., które stanowią podstawę do obsługi wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich na dany rok.

Ponadto DBRiKT ARiMR corocznie organizował na przełomie kwietnia i maja szkolenia w ramach procesu przygotowania i szkolenia pracowników Biur Kontroli na Miejscu oddziałów regionalnych ARiMR w zakresie procesu realizacji i obsługi kontroli na miejscu. Na szkoleniach tych były przedstawiane i omawiane najważniejsze zagadnienia dotyczące zmian w realizacji kontroli (zmiany w instrukcjach realizacji czynności kontrolnych oraz książkach procedur), jak również zmiany systemowe dotyczące procesu obsługi kontroli w systemie informatycznym IACSplus. Co roku każda osoba w nowej kampanii kontrolnej przed rozpoczęciem czynności kontrolnych w ramach płatności obszarowych zdała obowiązkowy egzamin.

(dowód: akta kontroli str. 2361, 3044–3045, 3163)

⁵⁰ Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014 r., str. 18, ze zm.

⁵¹ W systemie kaskadowym osoby, które brały udział w szkoleniu, przekazywały następnie wiedzę pozostałym osobom w oddziale regionalnym lub biurze powiatowym.

4.2. Obsługa wniosku

Wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich⁵², należało złożyć na formularzach przesłanych lub udostępnionych przez Agencję – opracowanych stosownie do art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁵³.

W kampanii 2015 r. do ARiMR złożono 1.355 tys. wniosków, kampanii 2016 r. – 1.351 tys. i kampanii 2017 r. – 1.320 tys.

(dowód: akta kontroli str. 2428)

eWniosek

Liczba wniosków złożonych w formie elektronicznej przedstawiała się następująco:

- 7.995 (0,59% złożonych wniosków) w kampanii 2015 r.,
- 7.882 (0,58% złożonych wniosków) w kampanii 2016 r.,
- 11.267 (0,84% złożonych wniosków) w kampanii 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2989)

Łączna niedostępność eWniosku wyniosła odpowiednio:– 9,0% w 2015 r., 6,8% w 2016 r., 16,0% w 2017 r.⁵⁴

(dowód: akta kontroli str. 3266–3267)

ARiMR otrzymała od MRiRW opinie doradców z ośrodków doradztwa rolniczego i Centrum Doradztwa Rolniczego odnośnie korzystania z elektronicznej formy składania wniosków oraz o problemach zgłaszanych przez rolników i doradców. W opiniach wskazano na:

- zbyt długi czas wypełniania wniosku elektronicznego w porównaniu z wersją papierową, w tym długi czas oczekiwania na logowanie i uruchomienie aplikacji oraz przetwarzani w systemie. W opinii doradców system nie tylko działał wolno, ale dodatkowo często zawieszał się, a w godzinach 7.30 – 15.30 praktycznie nie było możliwości zalogowania się;
- brak przejrzystości i intuicyjności w aplikacji eWniosek, w tym m.in. na nieczytelne ikony, brak możliwości automatycznego zapisywania zmian, wiele zbędnych opcji, niezrozumiałe komunikaty o błędach;
- problemy techniczno-funkcjonalne aplikacji eWniosek, w tym przede wszystkim problemy z połączeniem z platformą internetową ARiMR, trudności z uruchomieniem, nieaktywne pola, problemy z obrysowywaniem działek oraz z dołączaniem załączników.

Zaproponowane przez doradców usprawnienia dotyczyły: tożsamego wyglądu wniosku w wersji elektronicznej i papierowej, stworzenia wersji offline eWniosku, możliwości powiększenia widoku mapy.

(dowód: akta kontroli str. 2944–2948)

⁵² Wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, wniosek o wypłatę tych płatności, deklarację, o której mowa w art. 18 rozporządzenia nr 809/2014 ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności oraz pisemną umowę, o której mowa w art. 47 ust. 4 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014 w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia.

⁵³ Dz. U. z 2017 r., poz. 278, ze zm.

⁵⁴ Łączna niedostępność eWniosku - 2015 - 32 dni 19 godzin i 0 minut, 2016 -24 dni 18 godzin i 30 minut, 2017 - 58 dni 14 godzin i 25 minut.

Koszt przygotowania (budowy i modyfikacji) modułu eWniosek na kampanię 2015 r. wyniósł 1.407,6 tys. zł.

Koszt modyfikacji eWniosku na potrzeby kampanii 2016 r. wyniósł 3.250,3 tys. zł. Ponadto wydatkowano kwotę 6.745,5 tys. zł na dostosowanie obsługi wprowadzania wniosku i obsługi kontroli kompletności IACSplus oraz eWniosku.

Koszty dostosowania (modyfikacji i zleceń operacyjnych) eWniosku do kampanii 2017 r. wyniosły 5.527,0 tys. zł.

Koszty budowy aplikacji eWniosekPlus na kampanię 2018 r. zaplanowano na 9.651,9 tys. zł. Łączne koszty modyfikacji i zleceń operacyjnych zaplanowano na 12.416,9 tys. zł.

Powyższe koszty nie uwzględniały kosztów utrzymania aplikacji, które zapewniane było dla całego systemu SIA.

(dowód: akta kontroli str. 3030, 3037)

W ramach zgłoszenia Zapotrzebowania na Modyfikację Propozycja 021 ZnM 042 w zakresie wymagań wydajnościowych wskazano, że przygotowywany eWniosekplus do Kampanii 2018 powinien:

- umożliwiać obsługę łącznie 1.400.000 użytkowników (łącznie rolników/doradców/pracowników ARiMR),
- umożliwiać obsługę 15.000 jednoczesnych użytkowników w szczycie obciążenia,
- być skalowalny do obsłużenia docelowego obciążenia w szczycie o wielkości 50.000 jednoczesnych użytkowników.

(dowód: akta kontroli str. 2968, 2989)

ARiMR nie zdecydowała się na wytworzenie eWniosku 2018 przez wewnętrzny zespół programistów.

Prezes ARiMR wyjaśniła, że „[...] Tworzenie eWniosku przez specjalistów ARiMR było rozpatrywane, jednakże z powodu niedostatecznej ilości programistów oraz analityków oraz biorąc pod uwagę konieczność dostarczenia oprogramowania w określonych terminach podjęto decyzję o zleceniu prac w ramach obowiązującej umowy 51/DI/2016/2611. Dotychczasowe plany przewidują stopniowe budowanie zespołu, tak aby w przyszłości był on w stanie przejąć rozwój i utrzymanie SIA [...]”.

(dowód: akta kontroli str. 2969)

W sprawie zmian, jakie wprowadzono w celu ułatwienia wypełnienia eWniosku w poszczególnych kampaniach oraz zmian planowanych na przyszłe kampanie Prezes ARiMR wyjaśniła, że „[...] Na podstawie doświadczeń z poprzednich kampanii i przedmiotowych sugestii, ARiMR co roku zgłasza wykonawcy zewnętrznemu wymagania, które mają na celu poprawę ergonomii aplikacji, zoptymalizowanie funkcjonalności i usprawnienie procesu wprowadzania wniosków, dzięki czemu istnieje możliwość zminimalizowania ryzyka popełniania błędów [...]”.

Obecnie prace ARiMR skupiają się na projektowaniu i wdrożeniu w roku 2018 ulepszonej wersji aplikacji e–Wniosek z wykorzystaniem tzw. kreatora wypełniania wniosku, który przeprowadzi rolnika/doradcę przez cały proces składania wniosku. [...] główne korzyści dla beneficjentów wynikające z wprowadzonych zmian w aplikacji e–Wniosek na kampanię 2018 to:

- dane we wniosku wygenerowane na podstawie danych z wniosku z poprzedniego roku, z dostępem do aktualnych danych referencyjnych;

- możliwość złożenia wniosku bez konieczności modyfikowania danych, w przypadku, gdy powierzchnie deklarowane do płatności nie uległy zmianie w stosunku do poprzedniego roku (uproszczony tryb złożenia wniosku);
- wyświetlane na bieżąco w trakcie wypełniania wniosku wskazówki w zakresie uzupełniania pól, dołączania wymaganych załączników;
- wyświetlane na bieżąco w trakcie wypełniania wniosku komunikaty o stwierdzonych brakach lub błędach we wniosku o przyznanie płatności. Ich poprawienie lub uzupełnienie przed zatwierdzeniem i wysłaniem do BP ARiMR wniosku pozwoli na uniknięcie zmniejszeń kwot płatności ze względu na stwierdzone nieprawidłowości;
- kontrole wstępne w zakresie przekroczenia maksymalnego kwalifikowanego obszaru do płatności oraz kontrole krzyżowe umożliwiające korygowanie danych w okresie składania wniosków bez ryzyka zmniejszeń i kar w zakresie płatności,
- prawidłowo wypełnione wnioski w aplikacji eWniosekplus nie będą wymagały dodatkowych wyjaśnień składanych przez rolników, co w konsekwencji przyspieszy obsługę wniosku oraz da szansę na wcześniejszą wypłatę płatności.

Należy podkreślić, że wszelkie czynności podejmowane przez ARiMR w zakresie tworzenia i modyfikacji aplikacji e-Wniosek mają na celu zwiększenie zainteresowania beneficjentów składaniem wniosków w formie elektronicznej. Corocznie na stronie internetowej ARiMR www.arimr.gov.pl udostępniane są filmy instruktażowe, wszelkiego rodzaju instrukcje obejmujące swoim zakresem całość procesu składania wniosku, poczynając od założenia konta w aplikacji e-Wniosek po wysłanie kompletnego wniosku do ARiMR przez Internet.

Ponadto, corocznie przed rozpoczęciem nowej kampanii (przed terminem składania wniosków), organizowane są szkolenia informacyjne dla pracowników biur powiatowych, oddziałów regionalnych oraz doradców rolniczych".

(dowód: akta kontroli str. 2917–2920)

Zaliczki na kampanie 2015 r., 2016 r. i 2017 r.

Postępowanie dotyczące naliczania zaliczek w ramach kampanii określała Książka Procedur Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – Wypłata zaliczek na poczet płatności bezpośrednich w 2015 r. KP-611-416-ARiMR/2/z. W przypadku kampanii 2016 i 2017 r. ww. zasady naliczania zaliczek zostały zawarte odpowiednio w KP-611-01-ARiMR Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego Kampania 2016 wersja 54 oraz Kampania 2017 wersja 58.

(dowód: akta kontroli str. 2225, 2920, 3034–3035)

W kampanii 2016 r., w pierwszej kolejności naliczono zaliczki dla rolników zamieszkałych na obszarach objętych ograniczeniami na skutek wystąpienia i zagrożenia wystąpienia afrykańskiego pomoru świń (ASF) oraz dla rolników będących dłużnikami Agencji ze względu na długotrwały proces obsługi potrącania należności z płatności zaliczkowych.

W kampanii 2017 r., w pierwszej kolejności zaliczki na poczet płatności bezpośrednich, realizowane były dla rolników z powiatów, w których położone są gminy „klęskowe”, dla których zakończone zostały kontrole administracyjne, uwzględniające wyniki z kontroli na miejscu i rolnicy z obszarów ASF.

(dowód: akta kontroli str. 3034–3035)

Zrealizowano wypłatę zaliczek na kampanie 2015 r., 2016 r. i 2017 r. w kwotach:

- 2.681,7 mln zł dla około 1,1 mln rolników – 79,1% rolników którzy złożyli wnioski (w 2015 r.),
- 9.665,4 mln zł dla około 1,3 mln rolników – 98,5% (w 2016 r.),
- 9.183,5 mln zł dla około 1,3 mln rolników – 99,4% (w 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 2458–2459)

Badaniom kontrolnym poddano zaliczki wypłacone dla sześciu losowo wytypowanych beneficjentów z kampanii 2015–2017. W wyniku analizy zapisów 239 operacji księgowych⁵⁵ nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczenia zaliczek.

(dowód: akta kontroli str. 2464–2466, 2478–2770)

Kontrola na miejscu

Agencja przeprowadziła typowanie do kontroli na miejscu w ramach płatności bezpośrednich zgodnie z art. 34 ww. rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności.

Proces typowania do kontroli na miejscu odbywał się zgodnie z regulacjami książki procedur KP–611–35–ARiMR Wybór próby do kontroli.

Proces typowania do kontroli na miejscu w ramach płatności bezpośrednich od kampanii 2015 r. odbywał się w systemie informatycznym IACSplus. W 2017 r. w związku z problemami funkcjonalnymi i wydajnościowymi systemu IACSplus typowanie do kontroli na miejscu zostało również wsparte aplikacją SKnM.

(dowód: akta kontroli str. 2225, 3041–3042)

Prezes ARiMR wyjaśniła, że „[...] W czerwcu 2017 r. w systemie IACSplus wdrożono nowe funkcjonalności w zakresie typowania do kontroli na miejscu na kampanię 2017. Jednak ze względu na pojawiające się błędy produkcyjne, a przede wszystkim słabą wydajność systemu informatycznego IACSplus, proces typowania do kontroli na miejscu został wsparty aplikacją SKnM, [...] działanie miało charakter zaradczy mający na celu uniknięcie opóźnień w procesie realizacji kontroli na miejscu w terminach wynikających z przepisów [...]”.

(dowód: akta kontroli str. 3042–3043)

W ramach systemu wsparcia bezpośredniego zrealizowano:

- w 2015 r. – 73.916 kontroli, co stanowiło 5,45%⁵⁶ wszystkich wniosków złożonych przez beneficjentów w 2015 r.,
- w 2016 r. – 81.712 kontroli⁵⁷, co stanowiło 6,08% wszystkich wniosków złożonych przez beneficjentów w 2016 r.,

⁵⁵ Na podstawie listy zleceń płatności zaliczkowych, dla każdego rodzaju płatności otrzymywanej przez beneficjenta, księgowane jest zobowiązanie z tytułu zaliczki (konto 211.200). Po przelaniu kwoty zaliczki na konto beneficjenta księgowana jest należność z tytułu wypłaconej zaliczki (konto 262.300). Następnie po wydaniu decyzji o przyznaniu płatności księgowana jest płatność końcowa w kwocie brutto, potrącenie z tytułu zaliczki (rozliczenie z płatnością końcową) oraz pozostała kwota po rozliczeniu zaliczki (konto 211.100). Na koncie Należności (konto 262.310) po przelaniu na konto beneficjenta pozostałej kwoty, następuje rozliczenie zaliczki i zamknięcie transakcji zaliczkowej.

⁵⁶ Zgodnie z art. 30 ust. 1 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz. U. L 316 z 2.12.2009, str. 65, ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.) wszystkie kontrole na miejscu przeprowadzane w każdym roku obejmują co najmniej 5 % wszystkich rolników składających odpowiednio wnioski w ramach systemu płatności jednolitej, systemu jednolitej płatności obszarowej lub płatności obszarowych w ramach wsparcia specjalnego.

⁵⁷ Liczba kontroli w zakresie dywersyfikacji wyniosła 12.161, w zakresie EFA – 9.555 i w zakresie TUZ – 5.282.

- w 2017 – 79.513 kontroli, przy czym raport z kontroli został zatwierdzony w systemie dla 6.830 kontroli⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 3041–4042, 3167, 3170, 3190)

W przypadku kontroli w zakresie kwalifikowalności powierzchni, największy odsetek w 2015 r. i 2016 r. stanowiły nieprawidłowości w zakresie deklarowanej powierzchni nie większych niż 3%⁵⁹ i wyniosły 90,5% w 2015 r. i 88,9% w 2016 r., a najmniej nieprawidłowości o wielkościach przeddeklarowanych powyżej 50% – 0,4% w 2015 r. 1,4% w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3167)

Realizacja płatności

Realizację płatności w ramach kampanii 2015 r., 2016 r. i 2017 r. rozpoczynano 1 grudnia⁶⁰.

W ramach systemu płatności bezpośrednich zrealizowano płatności na kwotę:

- w kampanii 2015 r. – 14.312,9 mln zł,
- w kampanii 2016 r. – 14.713,5 mln zł,
- w kampanii 2017 r. – 292,7 mln zł (do 31 grudnia 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 2459)

W ARiMR nie ustalono ogólnych zasad kolejności rozpatrywania wniosków i realizacji płatności, zarówno zaliczkowych jak i końcowych.

Prezes ARiMR wyjaśniła, że: „[...] Odnosząc się do kwestii uregulowań w zasadzie kolejności rozpatrywania wniosków, składanie wniosków rozłożone jest w czasie – zazwyczaj od 15 marca do 15 maja – i w tym okresie beneficjenci składają wnioski do Agencji, a biura powiatowe na bieżąco wprowadzają je do systemu i przeprowadzają kontrolę kompletności, zatem nie ma żadnych formalnych uregulowań w tym zakresie.

Dalsze procedowanie wniosków uzależnione jest od wdrażanych funkcjonalności. Co do zasady funkcjonalności w zakresie kontroli administracyjnej czy naliczania płatności wdrażane są etapowo. W pierwszej kolejności odbierane są funkcjonalności pozwalające obsłużyć mniejsze wnioski, czy też naliczyć płatności końcowe dla rolników wobec których nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 3034–3035)

Zgodnie z art. 75 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008⁶¹ płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz płatności obszarowych w ramach PROW za dany rok dokonuje się do dnia 30 czerwca następnego roku kalendarzowego następującego po roku złożenia wniosku⁶².

⁵⁸ W zakresie wykonanych kontroli, dla których został zatwierdzony raport – stan na 8 stycznia 2017 r.

⁵⁹ Na rolników nie nakłada się sankcji z tytułu nieprawidłowości powierzchniowych.

⁶⁰ Zgodnie z art. 75 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego za dany rok dokonuje się od dnia 1 grudnia do dnia 30 czerwca następnego roku kalendarzowego następującego po roku złożenia wniosku.

⁶¹ Dz. Urz. UE L347 z 20.12.2013 r., str. 549, ze zm.

⁶² Zgodnie z art. 5 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014, str. 18, ze zm.) nie stosuje się sankcji, jeżeli wydatki po upływie terminu są równe lub mniejsze od 5% wydatków dokonanych w terminie.

W ramach kampanii 2015 r. w terminie do 30 czerwca 2016 r. wydano 1.350.376 decyzji, a w ramach kampanii 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. – 1.344.262. Po 1 lipca wydano odpowiednio 737 (0,05% liczby złożonych wniosków) i 2.953 decyzji (0,22%). W kampanii 2016 r. nastąpił czterokrotny wzrost liczby decyzji wydanych po 1 lipca.

W ramach kampanii 2015 w terminie do 30 czerwca 2016 r. zrealizowano 1.345.729 płatności, a w ramach kampanii 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. – 1.341.402, na kwoty stanowiące odpowiednio 97,4% i 99,5% koperty finansowej przeznaczonej do wypłaty.

(dowód: akta kontroli str. 2429)

Szczegółowej analizie poddano sprawy, w których rolnik nie został wytypowany do kontroli na miejscu i nie nastąpiła zmiana strony (w wyniku postępowania spadkowego). Na podstawie danych zawartych w systemie SIA ustalono, że w kampanii 2016 r. nastąpił blisko czterokrotny wzrost liczby decyzji wydanych po 1 lipca w porównaniu do kampanii 2015 r. Największy udział miały sprawy rozpatrywane przez BP 149 – Warszawa Zachód (43,6% w kampanii 2015 i 17,4% w kampanii 2016 r.)⁶³, a największy wzrost nastąpił w BP 248 – Bartoszyce i BP 287 – Poznań.

(dowód: akta kontroli str. 2378–2382, 2455)

Jako przyczynę zwiększenia w kampanii 2016 r. w stosunku do 2015 r. liczby decyzji wydanych po 30 czerwca Dyrektor Departamentu Płatności Bezpośrednich ARMiR podał, że „[...] w trakcie obsługi spraw w kampanii 2016 poza czynnościami wykonywanymi analogicznie, jak w poprzednich kampaniach, konieczne było również przeniesienie granic działek rolnych z papierowych załączników graficznych do aplikacji IACsplus. Jest to czynność czasochłonna, nierzadko związana z koniecznością uzyskania dodatkowych wyjaśnień od wnioskodawcy. Dodatkowo w niektórych biurach, w tym BP 248, BP 287 i BP 149 obsługiwane są wnioski wieloobszarowe, gdzie proces wektoryzacji granic działek rolnych jest szczególnie skomplikowany. Dodatkowym czynnikiem, który wpłynął na opóźnienia w obsłudze spraw z kampanii 2016 była konieczność równoległej obsługi spraw z kampanii poprzednich w ramach oceny wstecznej związanej z wymianą pokrycia ortofotomap. [...] Równolegle obsługiwane były także wnioski z kampanii 2017, odwołania od decyzji wydanych wcześniej w ramach 2016 [...]”.

(dowód: akta kontroli str. 2375–2377, 2383–2384, 2424)

4.3. Nadzór nad prawidłowością realizacji płatności bezpośrednich

W ramach nadzoru nad prawidłowością realizacji płatności bezpośrednich prowadzone były wizytacje w OR i BP, kontrole realizowane przez komórki kontroli wewnętrznej ARiMR, audyty DAW, badania opinii beneficjentów, analiza skarg i wniosków, audyty KE, audyty ETO.

⁶³ W 2016 r. ze względu na problemy z terminowym wprowadzaniem wniosków do systemu informatycznego, w Mazowieckim OR podjęto decyzję o przekazaniu 5.365 wniosków, tj. 63,3% złożonych wniosków w ramach płatności bezpośrednich z BP ARiMR Warszawa Zachód w Województwie (BP 149), do obsługi przez inne BP w województwie mazowieckim. W rezultacie każdy pracownik BP Warszawa Zachód obsłużył średnio (po przeliczeniu na wszystkich pracowników) 107 wniosków, podczas gdy w pozostałych BP województwa mazowieckiego średnia ta wynosiła 226.

Wizytacje Departamentu Płatności Bezpośrednich⁶⁴

Wizytacje miały na celu ocenę stanu nieprawidłowości w poszczególnych obszarach zadań jednostek podległych DPB i OR, w szczególności pozostających poza zasięgiem weryfikacji systemowej. Dotyczyło to postępowania administracyjnego oraz obsługi spraw i dokumentacji wytwarzanej poza systemem.

W latach 2015-2017 (pierwsze półrocze) w ramach wizytacji Oddziałów Regionalnych skontrolowano 534 sprawy dotyczące płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Odsetek spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości, wyniósł około 30%.

W latach 2015-2017 (pierwsze półrocze) w ramach wizytacji Biur Powiatowych zbadano 3477 spraw. Odsetek spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości wyniósł około 20 %.

Stwierdzone w toku wizytacji nieprawidłowości polegały głównie na nieprzestrzeganiu w postępowaniach przepisów Kpa, nieprzestrzeganiu instrukcji kancelaryjnej ARMiR oraz niedostatecznym nadzorze osób funkcyjnych w procesie przyznawania płatności bezpośrednich. Zalecenia wizytacyjne były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 2385–2423, 2425)

Kontrola wewnętrzna

W okresie 2015–2017 Departament Kontroli i Bezpieczeństwa ARiMR przeprowadził trzy kontrole⁶⁵ związane z przygotowaniem Agencji do udzielenia wsparcia i wypłaty środków w ramach wsparcia bezpośredniego.

W wyniku kontroli doraźnej prawidłowości wyboru wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego utrzymania i rozwoju SIA (ZSZiK, IACSplus, GIS, SIz, PZSiPplus, PA) nie wykazano nieprawidłowości.

W wyniku kontroli planowej w zakresie prawidłowości przyznania pomocy w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w BP ARiMR w Węgrowie i Siedlcach w 2017 r. stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zawiadomienia beneficjenta o niezafatwieniu sprawy w terminie oraz obsługi wniosku niezgodnie z procedurą.

Kontrole doraźne w zakresie przyznawania płatności ONW oraz rolnośrodowiskowych przeprowadzały w kolejnych latach Biura Kontroli i Bezpieczeństwa OR. W 2015 r. sześć OR przeprowadziło 15 kontroli, w 2016 r. dwa OR przeprowadziły cztery kontrole. Stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w zakresie kontroli kompletności i kontroli administracyjnej wniosków o płatność, wydania decyzji administracyjnych przez osobę nieupoważnioną.

(dowód: akta kontroli str. 2225, 2785–2799, 3274–3306)

Audyt wewnętrzny

W zakresie objętym kontrolą Departament Audytu Wewnętrznego zrealizował zadania audytowe dotyczące:

⁶⁴ Wizytacje przeprowadzane przez pracowników OR w BP oraz przez pracowników DPB w OR realizowane były na podstawie Książki Procedur Przeprowadzanie wizytacji biur powiatowych oraz oddziałów regionalnych w ramach nadzoru merytorycznego w ramach WPR 2014 – 2020 oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej, płatności ekologicznej, inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów, płatności rolnośrodowiskowej, pomocy na zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów rolnych inne niż rolne oraz płatności na zalesianie gruntów rolnych. KP-611-107-ARiMR/10/z.

⁶⁵ Kontrola doraźna, której tematem było przygotowanie ARiMR do obsługi wniosków w przyznawanie płatności obszarowych i ONW za 2015 r została zakończona bez sporządzenia sprawozdania ze względu na kontrolę w tym zakresie przeprowadzonej przez MRiRW w dniach 20 marca – 17 kwietnia 2015 r.

- weryfikacji prawidłowości obsługi wniosków w ramach płatności bezpośrednich (płatności JPO) uwzględniając system małych gospodarstw⁶⁶,
- zarządzania zmianami w systemach informatycznych,
- bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych Centrali ARiMR oraz w jednostkach terenowych ARiMR,
- gotowości do certyfikacji systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji ISO/IEC 27001.

W wyniku realizacji ww. zadań wydano pozytywne opinie, wskazując na potrzebę podjęcia działań korygujących stwierdzone uchybienia.

Ponadto DAW zrealizował zadanie doradcze dotyczące efektywności operacyjnej IT, które zostało zakończone w lipcu 2016 r. W podsumowaniu wskazano na:

- potrzebę przeprowadzenia przeglądu inicjatyw IT pod względem aktualizacji strategii IT,
- zagrożenie braku ciągłości działania w niektórych obszarach funkcjonowania DI, w tym zbyt małą w stosunku do potrzeb Agencji liczbę w obszarze utrzymania systemów informatycznych,
- potrzebę wzmocnienia nadzoru nad wykonawcami zewnętrznymi,
- zwiększenie skuteczności zarządzania poprawkami technicznymi w celu minimalizacji niekontrolowanych przerw w dostarczaniu usług IT.

(dowód: akta kontroli str. 2225, 2364–2365)

Skargi i wnioski skierowane do ARiMR w zakresie wsparcia bezpośredniego

Do ARiMR złożono⁶⁷ w 2015 r. – 112 skarg i wniosków, (109 skarg), w 2016 r. – 208 (207 skarg), w 2017 r. – 150 (146 skarg).

Pozytywnie rozpatrzono w 2015 r. 11 skarg i wniosków (10 skarg), w 2016 r. – 31 (30 skarg), w 2017 r. – 7 (6 skarg).

Skargi dotyczyły nieprawidłowości podczas rozpatrywania wniosków, postępowania kierowników BP, opóźnienia płatności, wyznaczenia powierzchni PEG⁶⁸. Nie było skarg w sprawie nieprawidłowego działania systemu SIA.

(dowód: akta kontroli str. 2786–2787, 2800–2912, 3167)

Audyty zewnętrzne

Systemy informacyjne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa corocznie⁶⁹ poddawane były audytom wykonywanym przez audytorów Ministerstwa Finansów na podstawie wydanego upoważnienia Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej.

Ponadto audytorzy Ministerstwa Finansów w ramach prac wykonywanych na podstawie upoważnienia Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w zakresie certyfikacji Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich dokonywali corocznie w ARiMR przeglądu bezpieczeństwa systemów informacyjnych oraz ogólnego środowiska informatycznego, w jakim funkcjonowały. W sprawozdaniach z audytów

⁶⁶ Badania audytowe przeprowadzono w DBP, DBRIKT, DK i DF oraz w siedmiu BP. W ramach audytu badaniu poddano 169 spraw (wniosków).

Analiza skarg i wniosków złożonych do ARiMR odbywała się zgodnie z zarządzeniem Prezesa ARiMR w sprawie Zasad przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w ARiMR (zarządzenie Nr 49/2015 z dnia 20 sierpnia 2015 r. i Nr 111/2016 z dnia 14 września 2016 r.).

⁶⁸ Powierzchnia ewidencyjno-gospodarcza (PEG) – potencjalna maksymalna powierzchnia kwalifikowalna do płatności.

⁶⁹ Audyt obejmuje rok finansowy FEOGA kończący się 15 października w danym roku kalendarzowym i dotyczący wspierania systemowego funduszy unijnych: EFRG, EFRROW oraz EFR.

obejmujących rok finansowy kończący się 15 października 2015 r. oraz 2016 r. oceniono, że Agencja Płatnicza spełniała we wszystkich istotnych aspektach kryteria akredytacyjne. Nie sformułowano zaleceń w zakresie bezpieczeństwa systemów informatycznych ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 2368)

W 2016 r. Komisja Europejska przeprowadziła audyt nr AA/2016/021/PL dotyczący pomocy obszarowej.

Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) wskazała, że realizacja systemu pomocy obszarowej w Polsce była niezgodna z przepisami UE i w celu zapewnienia zgodności z tymi wymogami niezbędne jest podjęcie środków naprawczych wskazanych w załączniku.

Zwrócono uwagę na brak możliwości przedstawienia dokładnej liczby wniosków, w przypadku których wszystkie działki i elementy były zapisane cyfrowo. Wskazano, że w odniesieniu do roku składania wniosków, w 2016 roku – 99 % wniosków zostało złożonych w formie papierowej. W związku z tym brak było dowodów na to, że przestrzegano ustalonego w rozporządzeniu 25% progu. Uniemożliwiało to przeprowadzanie kontroli krzyżowych odwzorowań cyfrowych działek rolnych mających na celu wyeliminowanie działek niekwalifikujących się do płatności.

W wyjaśnieniach przekazanych Komisji Europejskiej wskazano, że wymogi określone w unijnych przepisach (art. 17 ust. 2 i 3 rozporządzenia 809/2014) zostały spełnione, ponieważ GSAA jest otwarty dla wszystkich beneficjentów w całym kraju. Ponadto większość rolników (70–90%) składa wnioski w formie papierowej, a następnie właściwy organ dokonuje transkrypcji informacji do formularza geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy, co umożliwia kontrole w momencie płatności.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych postępowanie wyjaśniające nie zostało zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 2368, 2371)

W 2017 r. Komisja Europejska przeprowadziła audyt nr AA-IT/2016/002/PL w zakresie kontroli krzyżowych i integralności IACS. Przedmiotem audytu była kontrola zgodności rozliczeń na podstawie art. 52 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013. W wyniku audytu Komisja Europejska stwierdziła, że przeprowadzono postępowanie wyjaśniające i postanowiono nie wnosić o korekty finansowe, a postępowanie uznano za zamknięte.

(dowód: akta kontroli str. 2368, 2371)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na czterokrotny wzrost liczby decyzji o przyznanie płatności wydanych po 30 czerwca 2017 r. (kampania 2016 r.). W porównaniu do liczby decyzji wydanych po 30 czerwca 2016 r. (kampania 2015 r.) Wskazuje to na zwiększone ryzyko zagrożenia terminowej realizacji płatności

bezpośrednich ograniczanego jak dotychczas szczególną organizacją pracy i istotnym zaangażowaniu pracowników Agencji (dwuzmianowy tryb pracy, praca w soboty, przekazywanie obsługi wniosków do mniej obciążonych BP oraz ograniczanie możliwości równoległej pracy do maksimum 2-3 osób w BP).

Agencja przygotowała się w zasadzie do obsługi wniosków i realizacji płatności bezpośrednich w ramach kampanii 2015 r., 2016 r. i 2017 r. Pomimo niepełnej wydolności systemu SIA i opóźnionych terminów wdrażania jego funkcjonalności, dzięki szczególnej organizacji pracy i zaangażowaniu pracowników Agencji zweryfikowano złożone wnioski i zrealizowano wypłaty w terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z ustalonym stanem faktycznym, wobec niestwierdzenia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ARiMR nie przeprowadzając konsekwentnej dekompozycji architektury systemu SIA i usług jego utrzymania wobec niezakończenia budowy własnych kompetencji IT, utrzymywała stan wysokiej zależności od wykonawcy. Stwarzało to zagrożenie zapewnienia prawidłowej realizacji płatności bezpośrednich dla rolników, szczególnie w sytuacji wycofania się wykonawcy ze świadczenia usług rozwoju i utrzymania systemu SIA.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na fakt marginalnego⁷⁰ jak dotychczas wykorzystania aplikacji eWniosek, przy jednocześnie znaczącym wzroście nakładów na jego opracowanie i modyfikacje - z 1,4 mln zł (dla kampanii 2015 r.) do 5,5 mln zł⁷¹ (dla kampanii 2017 r.). Spowodowane to było przede wszystkim trudnościami z obsługą aplikacji przez rolników i doradców, jak również niezapewnieniem przez ARiMR pełnej dostępności eWniosku⁷².

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wysokim ryzykiem marginalnego wykorzystania eWniosku jak również zagrożeniem w spełnieniu 100% wymogu cyfrowego odwzorowania we wnioskach powierzchni działek rolnych obarczona będzie kampania 2018 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷³ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli.

⁷⁰ Złożone eWnioski stanowiły od 0,58% - 0,84% ogółu wniosków

⁷¹ Planowany koszt eWniosku na kampanię 2018 r. wynosi 12,4 mln zł.

⁷² Dostępność aplikacji eWniosek w poszczególnych latach wynosiła: 2015 – 91%, 2016 – 93%, 2017 – 84%

⁷³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

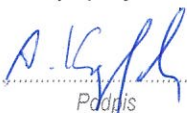
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i ustaleń kontroli.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 5 lutego 2018 r.

Kontrolerzy
Andrzej Kojtych
Główny specjalista kp.

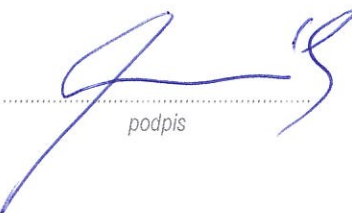

.....
Podpis

Maciej Mierzejewski
Doradca techniczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Dyrektor
Waldemar Wojnicz


.....
podpis

